



**POLITECNICO DI MILANO**

**CENTRO SULLE AMMINISTRAZIONI  
E SULLE POLITICHE PUBBLICHE**



**CAMERA DI  
COMMERCIO  
MILANO**

# **Governare la Metropoli Milanese**

## **Vol. I**



Direzione scientifica:

Bruno Dente

Gruppo di lavoro:

- Politiche di accoglienza (a cura di Arturo dell'Acqua Bellavitis, Lorenzo Morganti – Politecnico di Milano/INDACO)
- Alta formazione e ricerca (a cura di Bruno Dente, Elena Donaggio – Politecnico di Milano/DIAP)
- Housing (a cura di Alessandro Balducci, Valeria Fedeli – Politecnico di Milano/DIAP)
- Trasporto pubblico locale (a cura di Giovanni Azzone, Marika Arena, Deborah Agostino – Politecnico di Milano – Politecnico di Milano/DIG)



# Indice

1.	Premessa.....	6
2.	Il sistema dell'accoglienza milanese: inquadramento del settore e principali criticità .....	10
2.1	Premessa.....	10
2.2	Inquadramento del settore e principali criticità.....	10
2.2.1	Capacità ricettiva e flussi turistici in Italia .....	13
2.2.2	La ricettività a livello regionale: la Lombardia.....	17
2.2.3	La città di Milano e la sua Provincia.....	18
2.2.4	Le tipologie di offerta ricettiva della città di Milano .....	22
2.2.5	Le tipologie di visitatori .....	22
2.2.6	Le zone ricettive .....	33
2.2.7	Il settore extra-alberghiero in città.....	38
2.2.8	Il quadro provinciale .....	39
2.3	Gli attori dell'accoglienza .....	40
2.3.1	Federalberghi .....	40
2.3.2	Assolombarda.....	41
2.3.3	Comune di Milano.....	41
2.3.4	Provincia di Milano .....	41
2.3.5	Touring Club Italiano.....	42
2.3.6	CTS - Centro Turistico Studentesco e Giovanile .....	42
2.3.7	ENIT – Agenzia Nazionale del Turismo .....	42
2.4	Problemi specifici del sistema di gestione dell'accoglienza.....	43
2.5	Conclusioni – Individuazione delle priorità .....	55
3.	Alta Formazione e Ricerca .....	57
3.1	Premessa.....	57
3.1.1	Metodologia.....	59
3.2	Inquadramento del settore e principali criticità.....	61
3.3	Problemi specifici del settore .....	69
3.3.1	Didattica .....	69



3.3.2	Ricerca.....	71
3.3.3	Servizi agli studenti.....	75
3.3.4	Innovazione e trasferimento tecnologico .....	83
3.3.5	Internazionalizzazione .....	84
3.4	Conclusioni – Individuazione delle priorità.....	89
3.5	Riferimenti bibliografici.....	92
4.	Politiche della casa .....	93
4.1	Inquadramento del settore e principali criticità.....	93
4.1.1	Le politiche abitative in Italia nel decennio 2000.....	93
4.1.2	Il quadro nazionale .....	94
4.1.3	Il quadro regionale: il caso Lombardo.....	100
4.2	Problemi specifici del settore .....	107
4.2.1	I rapporti di ricerca prodotti dalle istituzioni: alcuni tentativi di inquadramento del tema da una prospettiva di tipo metropolitano e alcune difficoltà persistenti.....	109
4.2.2	Cantieri di innovazione e questione metropolitana .....	127
4.2.3	Provincia di Milano: dal patto metropolitano ai progetti pilota .....	127
4.2.4	Regione Lombardia: la dimensione metropolitana nell'ultimo Prerp.....	134
4.2.5	Dagli attori tradizionali ad alcuni attori nuovi: percezione della dimensione metropolitana del problema .....	137
4.2.6	Il comune di Milano: alcune interessanti sperimentazioni, ma un limitato slancio metropolitano.....	141
4.3	Conclusioni – Individuazione delle priorità.....	144
4.4	Riferimenti bibliografici.....	151
5.	Il Trasporto Pubblico Locale.....	153
5.1	Inquadramento del settore e principali criticità.....	153
5.1.1	Il TPL.....	153
5.1.2	Il quadro delle prestazioni del TPL.....	155
5.1.3	Coordinamento, Integrazione e prestazioni del TPL.....	157
5.2	Il quadro normativo .....	160
5.2.1	La riforma del TPL a livello nazionale .....	160
5.2.2	Quadro normativo nella Regione Lombardia.....	162



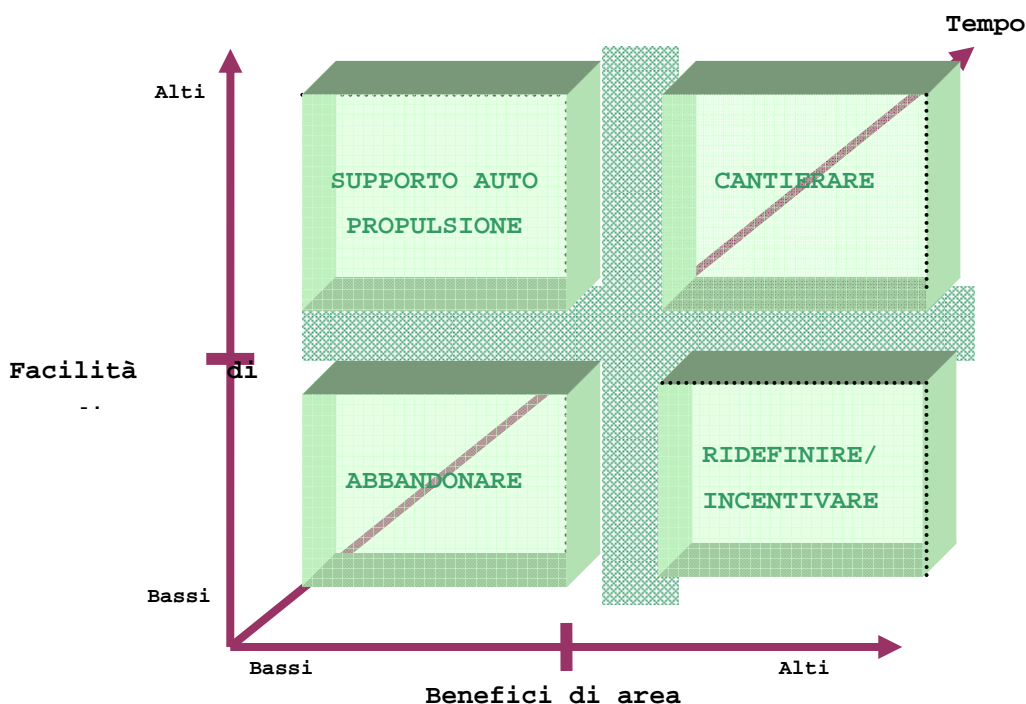
5.3	Il TPL nell'area di Milano.....	166
5.3.1	Gli attori .....	166
5.3.2	Le prestazioni del TPL nell'area di Milano .....	174
5.4	Coordinamento e integrazione nel sistema del TPL a Milano: le principali criticità e priorità di azione .....	183
5.4.1	Le criticità del TPL nell'area di Milano.....	183
5.4.2	L'integrazione come leva per il miglioramento del TPL nell'area di Milano .....	193
5.5	Riferimenti bibliografici.....	194
5.6	Riferimenti normativi .....	195

## 1. Premessa

Il presente Rapporto costituisce il prodotto finale del progetto di ricerca Governare la Metropoli Milanese affidato dalla Camera di Commercio di Milano alla Fondazione Politecnico, il cui obiettivo finale era quello di identificare i modi e le forme di un rilancio della cooperazione interistituzionale e tra attori pubblici ed attori privati nell'area milanese. Per fare ciò la strategia di ricerca adottata è stata quella di ripartire dai problemi al fine di individuare una serie di campi e di progetti che siano in grado di far vedere i benefici della cooperazione stessa agli attori coinvolti.

La ricerca si è articolata in due fasi.

Nella prima, attraverso una serie di interviste a protagonisti della realtà milanese sono stati identificati una serie di problemi che sembravano di particolare interesse e che ricadevano nella casella Ridefinire/Incentivare della figura seguente



I settori sommariamente analizzati sono contenuti nella tabella contenuta nelle pagine seguenti che riassume le principali dimensioni di analisi.

<b>Problema</b>	<b>Benefici di area</b>	<b>Facilità di coordinamento</b>	<b>Tempo</b>	<b>Attori</b>	<b>Progetti</b>
<b>Consumo di suolo e controllo usi del suolo</b>	Alti per la regione urbana, ridotti localmente (c'è diffuso consenso sui principi, ma poi localmente non sono chiarissimi i vantaggi immediati, soprattutto per il timore della riduzione degli introiti nelle casse comunali)	In teoria alta, ma non essendo supportata da regole chiare, vissuta con sospetto e quindi ridotta fiducia nella reale possibilità di attuazione. Lo strumento della perequazione esiste, ma non ha dimensione giuridica chiara in Lombardia.	Relativamente rilevante: i benefici sarebbero differenziati nel tempo a seconda dei vari casi.	Comuni e Provincia	I tentativi fatti dal Ptcp per normare hanno avuto parte rilevante nella mancata approvazione del piano
<b>Housing</b>	Alti e diffusi per la regione urbana, a livello locale però la risposta potrebbe essere diversa.	Bassa (è difficile trovare consenso sul come e dove e per chi)	L'orizzonte di riferimento per l'azione è di medio periodo	Regione, Comuni, Provincia, ALER, terzo settore	
<b>Rete ambientale e parchi locali</b>	I benefici di area possono essere molto rilevanti a livello locale e generale, ma i costi possono essere percepiti come altrettanto rilevanti localmente quando tale azione venga interpretata come un limite alle possibilità di espansione.	Alto il consenso generale sui principi, ma basso poi nei fatti e a livello locale	Breve e lungo periodo	Regione, Provincia, Comuni	Esistono già strumenti che permettono il coordinamento a basso costo, ad esempio i Plis. In generale i plis non riescono a produrre risultati concreti perché troppo debole rimane il loro statuto. E poi sono piuttosto limitati in termini di estensione
<b>Servizi a rete - ICT</b>	Alta. Questi servizi hanno un ruolo "abilitante" sul sistema generale dei servizi pubblici.	Bassa in generale: appare difficile costruire intese generali; la cooperazione è più alta su progetti specifici	Breve periodo		
<b>Servizi a rete – servizi idrici</b>	Medio	Bassa			Presenza di attori multilivello
<b>Servizi a rete – servizi ambientali</b>	Medio	Nel passato è stata alta (si pensi alla vicenda del Piano Rifiuti di Milano negli anni '90). Ora è da verificare	Medio termine		
<b>Energia</b>	Alti, soprattutto rispetto ai temi del risparmio energetico e delle nuove fonti di energia	Alta, ma necessità che si raggiunga una certa massa critica di progetti. In assenza appare poco vantaggioso cooperare	Medio termine		
<b>Politiche di accoglienza</b>	Alti, poiché consentirebbe miglioramento della capacità di accoglienza della città e l'aumento del suo livello di internazionalizzazione.	Bassa. Attorno al tema del turismo possibile il coinvolgimento di attori istituzionali, pubblici e privati			Percorsi guidati di tipo tematico, tecnologie per l'infomobilità e mezzi a ridotto impatto ambientale. Creazione di percorsi didattici interattivi interdisciplinari

<b>Trasporto pubblico locale</b>	Alti	Bassa, soprattutto per difficoltà a coinvolgere le imprese che temono di perdere mercato	Lungo periodo		Tariffazione integrata
<b>Alta formazione e ricerca</b>	Alti. Al momento vi sono sovrapposizioni e duplicazioni tra ambiti disciplinari e di ricerca, scarso sfruttamento di apparecchiature e strumenti di ricerca	Media. La situazione attuale è caratterizzata da scarsa collaborazione tra le diverse realtà e da atomizzazione delle relazioni istituzionali (mancanza di soggetti collettivi rappresentativi)	Medio	Università milanesi e principali centri di ricerca	
<b>Sicurezza</b>	Alti. La legge 125/2008, ha introdotto importanti modifiche all'articolo 54 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali, ampliando i poteri dei sindaci in materia di sicurezza urbana. Lombardia è una delle regioni con il più alto numero di ordinanze emesse.	Alta. Il tema è di grande attualità ma viene trattato spesso in una logica emergenziale. Convenienze di natura politica sembrano avvantaggiare iniziative promosse dai singoli attori. Complicato appare anche ragionare in termini di sicurezza intesa come politica multidimensionale.	Breve e medio periodo		Patto per Milano sicura 18 maggio 2007, siglato da Prefettura e Comune. Interventi che riguardano: sostegno alla polizia locale e agli interventi di ordine pubblico, riqualificazione urbana e contrasto al degrado



Al termine di questa prima fase i principali elementi emersi sono stati i seguenti:

- cultura istituzionale diffusa poco propensa alla collaborazione;
- difficoltà diffusa di collaborazione con il Comune di Milano;
- scarsa attenzione all'internazionalizzazione e agli interessi degli stakeholders sovralocali (governance multilevel) e conseguente rischio di derive localistiche e perdita di centralità;
- alta capacità di resilience, di adattamento attivo e flessibilità dell'area metropolitana milanese.

E i settori su cui si è deciso di concentrare l'attenzione ed avviare il lavoro di indagine sono i seguenti:

- Housing;
- Politiche di accoglienza;
- Trasporto pubblico locale (previa verifica con Regione Lombardia);
- Alta formazione e ricerca.

Si è inoltre deciso di cercare di dare maggiore concretezza all'indagine cercando di elaborare, sia pure ad un livello molto preliminare, una serie di idee progetto che siano indicative del tipo di cooperazione/collaborazione che sarebbe necessario mettere in campo per costruire quanto meno le premesse ad una "cultura della collaborazione" che al momento attuale sembra assolutamente mancare.

Il presente volume contiene i quattro rapporti dedicati alla ricostruzione dei quattro settori di intervento, mentre il volume successivo contiene i sei progetti elaborati e che si riferiscono a:

- International House;
- Brochure e portale web 'Study in Milano';
- Centro di competenze sulle politiche abitative;
- Agenzia Metropolitana di Intermediazione per l'abitare;
- Gare flessibili in materia di TPL;
- Servizi di infomobilità e coordinamento.

## **2. Il sistema dell'accoglienza milanese: inquadramento del settore e principali criticità**

### **2.1 Premessa**

Affrontare il tema accoglienza riferito alla realtà dell'area metropolitana milanese significa affrontare un vastissimo panorama di dati riguardanti le possibilità offerte, i diversi target di fruitori, i diversi periodi dell'anno e sicuramente le differenti possibilità economiche che il visitatore può investire in un soggiorno nella Grande Milano.

Inoltre, oltre al dato specifico relativo all'area milanese è utile ottenere un'analisi a partire dall'intera realtà italiana anche per meglio comprendere quanto il dato specifico di Milano abbia valore sul complesso nazionale.

Cominciamo dunque la nostra analisi da una fotografia dell'offerta e della domanda di accoglienza a livello nazionale, regionale e infine locale, servendoci delle informazioni forniteci da diverse fonti quali:

- ✓ Rapporto sul Sistema Alberghiero in Italia 2007 redatto da Federalberghi contenente i dati relativi all'anno 2005
- ✓ Consuntivo 2008 redatto da Federalberghi con rielaborazioni dei dati Istat 2007 e Federalberghi 2008.
- ✓ Dati ISTAT 2005 e 2007 relativi al settore alberghiero e al turismo
- ✓ Elaborazione dati Eurostat
- ✓ World Exposition Milano 2015, Italy. Chapter 1. Comune di Milano, 2001
- ✓ Fondazione IULM e Camera di Commercio di Milano: Competitività della destinazione Milano, rapporto 2007

### **2.2 Inquadramento del settore e principali criticità**

Se osserviamo la realtà europea vediamo come l'Italia si posiziona al secondo posto come numero di strutture alberghiere presenti sul territorio mentre per ciò che concerne il numero di camere e di posti letto il nostro paese resta saldo al primo posto in Europa.

**Tabella 1** - Offerta alberghiera nei paesi UE. Anno 2005

<b>Paesi</b>	<b>Esercizi</b>	<b>Camere</b>	<b>Letti</b>
Germania	36.593	890.153	1.621.118
<b>ITALIA</b>	<b>33.527</b>	<b>1.020.478</b>	<b>2.028.452</b>
Regno Unito	32.926	518.028	1.062.342
Francia	19.811	529.597	1.739.518
Spagna	17.607	797.339	1.579.965
Austria	14.267	289.879	571.377
Grecia	9.036	358.721	682.050
Irlanda	4.407	63.762	148.653
Rep. Ceca	4.279	99.966	232.295
Romania	3.608	105.787	216.499
Paesi Bassi	3.135	94.364	192.215
Polonia	2.200	84.865	169.609
Ungheria	2.061	65.066	162.235
Portogallo	2.012	115.123	263.814
Belgio	1.899	54.226	120.668
Svezia	1.857	100.155	197.470
Bulgaria	1.230	90.593	200.940
Finlandia	938	54.354	117.605
Slovacchia	885	28.231	57.071
Cipro	765	45.209	91.264
Danimarca	480	35.659	69.932
Slovenia	344	15.811	29.971
Lettonia	337	9.219	19.229
Lituania	331	10.134	19.940
Estonia	317	12.312	25.225
Lussemburgo	292	7.508	14.411
Malta	173	17.912	37.322
<b>Totale UE</b>	<b>195.337</b>	<b>5.615.451</b>	<b>11.571.193</b>

**Fonte:** elaborazione dati Eurostat

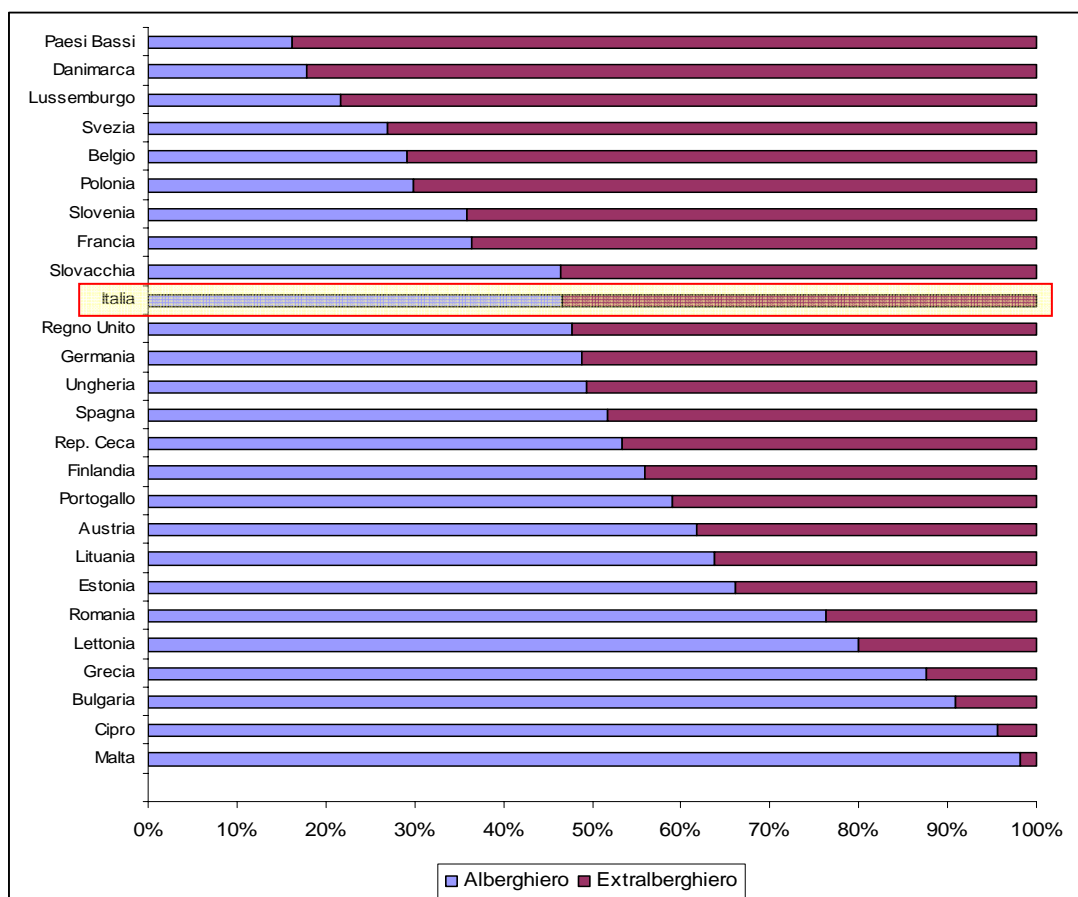
Volendo però considerare il più vasto tema dell'accoglienza è doveroso prendere in considerazione anche quelle tipologie di offerte che non rientrano della classe alberghiera.

Il comparto extralberghiero comprende i Bed & Breakfast, gli Agriturismi, i Campeggi, gli Ostelli della Gioventù, i Residence e risulta essere una scelta predominante per chi ricerca elementi



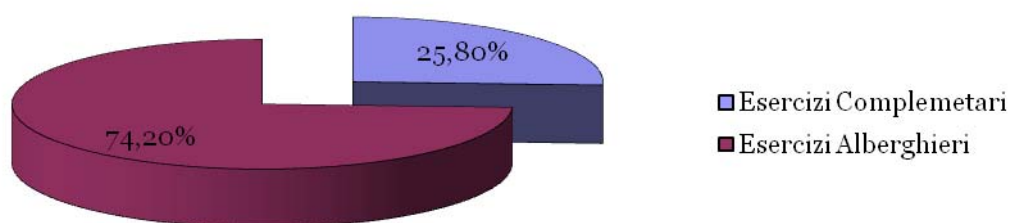
quali l'economicità, la tipicità, l'offerta di esperienze tipiche locali o semplicemente particolari e da chi non dispone di un budget elevato.

**Grafico 1** - Ripartizione dei posti letto tra strutture alberghiere e non. Anno 2005



**Fonte:** elaborazione dati Eurostat

**Grafico 2** - Offerta ricettiva complessiva in Italia. Anno 2005

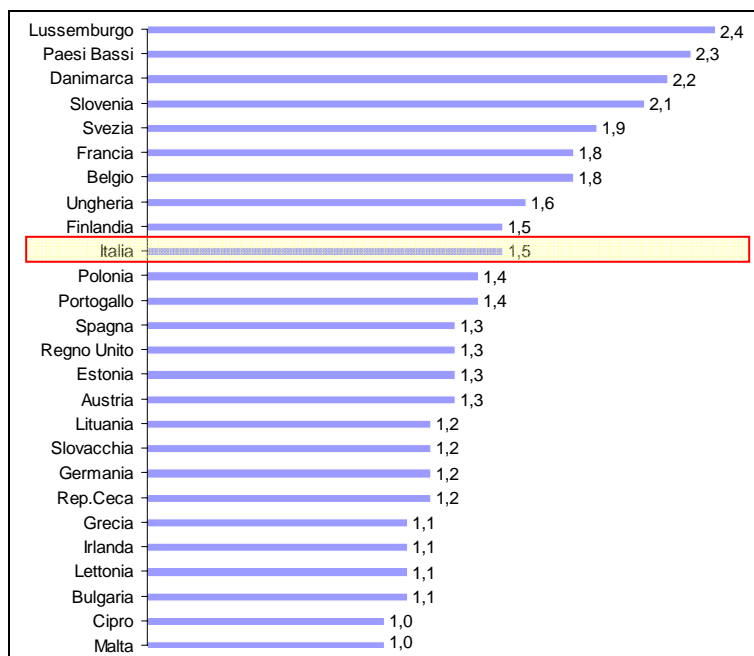


**Fonte:** elaborazione dati Eurostat

È interessante notare come a livello europeo venga fatta una scelta tra strutture alberghiere o extralberghiere e quale sia la propensione alla scelta della ricettività alberghiere rispetto a quella

extralberghiera: il valore 1 identifica una scelta identica tra le due opzioni, un livello superiore a 1 indica la tendenza a preferire le realtà extralberghiere rispetto alle alberghiere.

**Grafico 3** - Propensione all'utilizzo della ricettività extralberghiera rispetto a quella alberghiera. Anno 2005

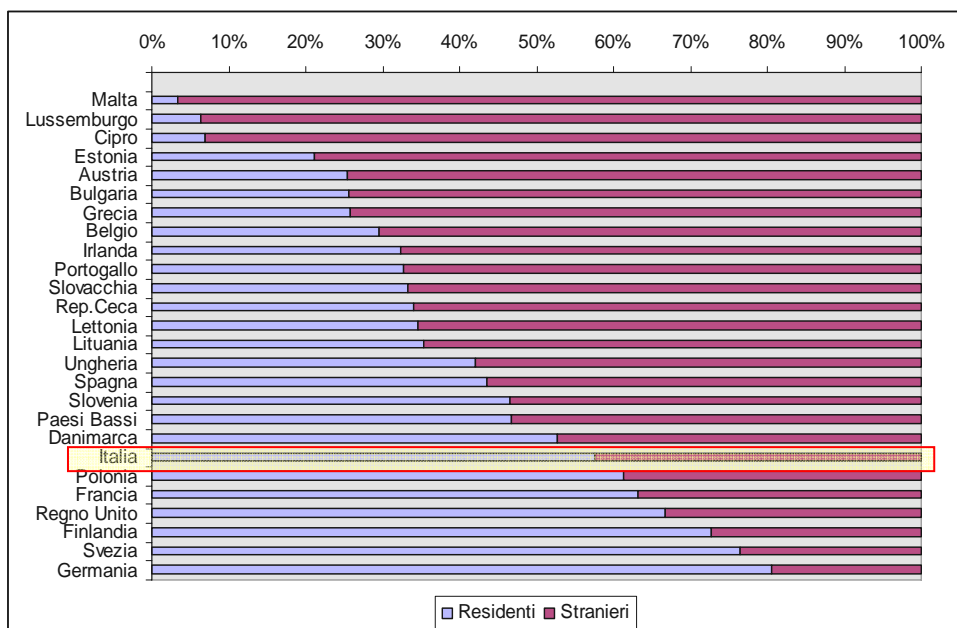


**Fonte:** elaborazione dati Eurostat

### ***2.2.1 Capacità ricettiva e flussi turistici in Italia***

Per ciò che riguarda gli arrivi in Italia vediamo dal grafico 4 che il 57,5 % della richiesta ricettiva in Italia proviene da cittadini italiani mentre il restante 42,5 % proviene da cittadini stranieri.

**Grafico 4** - Domanda nazionale e straniera negli alberghi dei Paesi UE. Anno 2005



**Fonte:** elaborazione dati Eurostat

La tabella successiva riporta i dati relativi alle presenze in strutture alberghiere con distinzione tra cittadini residenti o non residenti: vediamo così che il totale delle presenze in Italia è stato di circa 246 milioni per l'anno 2008.

**Tabella 2 - Presenze dei clienti italiani e stranieri negli alberghi italiani. Valori assoluti in migliaia**

Mesi	italiani		stranieri		totale	
	2008	2007	2008	2007	2008	2007
Gennaio	7.479	7.424	4.907	4.778	12.386	12.202
Febbraio	7.005	6.901	6.028	6.026	13.033	12.927
Marzo	8.108	7.920	7.188	7.421	15.296	15.341
Aprile	9.188	9.058	8.643	9.212	17.831	18.270
Maggio	8.667	8.310	10.960	11.346	19.627	19.656
Giugno	16.081	16.523	12.081	12.780	28.162	29.303
Luglio	22.509	22.894	13.843	15.011	36.352	37.905
Agosto	28.264	28.728	12.627	13.345	40.891	42.073
Settembre	12.886	13.194	13.240	14.207	26.126	27.401
Ottobre	7.100	7.071	9.438	10.157	16.538	17.228
Novembre	5.568	5.948	3.818	4.605	9.386	10.553
Dicembre	7.120	7.340	3.725	4.130	10.845	11.470
<b>totale</b>	<b>139.975</b>	<b>141.311</b>	<b>106.498</b>	<b>113.018</b>	<b>246.473</b>	<b>254.329</b>

**Fonte:** Istat 2007 ed elaborazione dati Federalberghi 2008

**Tabella 3** - Arrivi e presenze negli esercizi ricettivi per residenza dei clienti, categoria e tipo di esercizio. Anno 2007

CATEGORIE e TIPI di ESERCIZIO	ITALIANI		STRANIERI		TOTALE	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Alberghi 5 stelle - 5 lusso	834.632	2.387.303	1.522.826	4.683.014	2.357.458	7.070.317
Alberghi di 4 stelle	14.812.377	38.568.506	15.163.483	44.049.270	29.975.860	82.617.776
Alberghi di 3 stelle	20.861.196	70.123.309	13.740.472	45.804.623	34.601.668	115.927.932
Alberghi di 2 stelle	4.086.000	14.709.267	2.543.591	9.051.707	6.629.591	23.760.974
Alberghi di 1 stella	1.355.976	5.161.860	972.204	3.385.688	2.328.180	8.547.548
Res. turistico alberghiere	1.332.278	10.361.058	826.387	6.043.137	2.158.665	16.404.195
<b>Esercizi alberghieri</b>	<b>43.282.459</b>	<b>141.311.303</b>	<b>34.768.963</b>	<b>113.017.439</b>	<b>78.051.422</b>	<b>254.328.742</b>
Campeggi e villaggi turistici	4.676.026	38.035.990	4.001.350	27.320.294	8.677.376	65.356.284
Alloggi in affitto	2.173.819	19.437.363	2.200.560	14.882.898	4.374.379	34.320.261
Alloggi agro-turistici	1.092.294	4.131.613	679.879	4.114.832	1.772.173	8.246.445
Altri esercizi	2.052.363	10.259.802	1.222.370	4.130.217	3.274.733	14.390.019
<b>Esercizi complementari</b>	<b>9.994.502</b>	<b>71.864.768</b>	<b>8.104.159</b>	<b>50.448.241</b>	<b>18.098.661</b>	<b>122.313.009</b>
<b>TOTALE ESERCIZI</b>	<b>53.276.961</b>	<b>213.176.071</b>	<b>42.873.122</b>	<b>163.465.680</b>	<b>96.150.083</b>	<b>376.641.751</b>

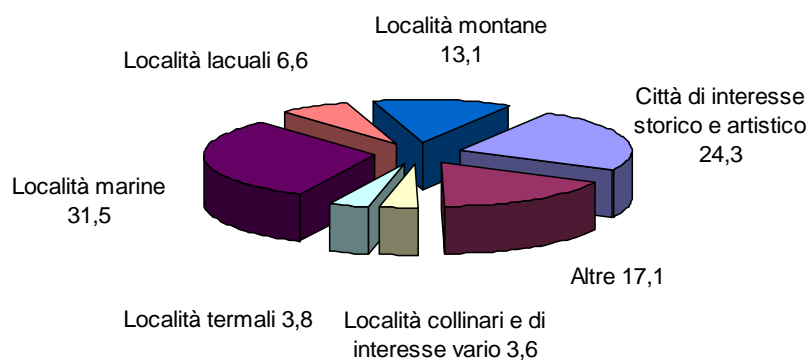
Fonte: Istat

Come si può osservare dalla tabella qui sotto riportata, ad un costante incremento delle presenze e degli arrivi nelle strutture alberghiere dal 1999 al 2008 si affianca un poderoso aumento (6,9%) tra l'anno 1999 e il 2000 dovuto al boom relativo al Giubileo.

**Tabella 4** - Presenze dei clienti italiani e stranieri negli alberghi italiani. 1999-2008

Clients	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Valori Assoluti (in migliaia)</b>										
Italiani	128.238	136.392	138.559	133.295	135.217	136.619	138.123	140.396	141.311	139.975
Stranieri	90.235	97.221	100.323	97.837	93.935	97.173	102.312	107.859	113.018	106.498
Totale	218.473	233.613	238.882	231.132	229.152	233.792	240.435	248.255	254.329	246.473
<b>Variazioni % rispetto all'anno precedente</b>										
Italiani	1,6	6,4	1,6	-3,8	1,4	1,0	1,1	1,6	0,7	-0,9
Stranieri	3,5	7,7	3,2	-2,5	-4,0	3,4	5,3	5,4	4,8	-5,8
Totale	2,4	<b>6,9</b>	2,3	-3,2	-0,9	2,0	2,8	3,3	2,4	-3,1

**Fonte:** Istat 2007 ed elaborazione dati Federalberghi 2008

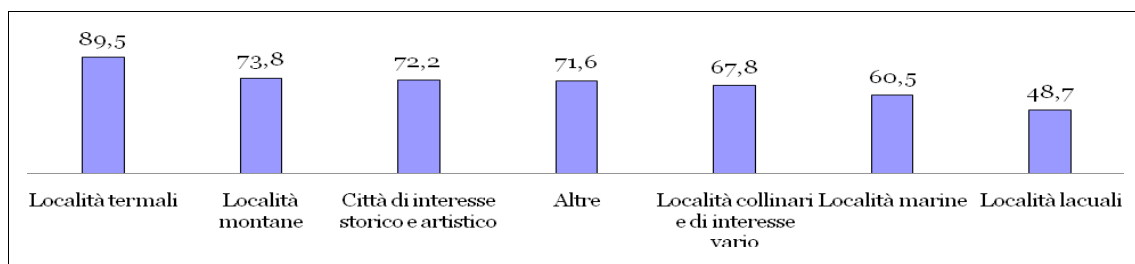
**Grafico 5** - Distribuzione percentuale delle presenze totali fra i diversi turismi. Anno 2005

**Fonte:** Elaborazione dati Istat

Non per tutte le tipologie di destinazioni sono presenti in egual misura le strutture alberghiere e quelle alternative: per ciò che concerne il settore alberghiero questo copre ad esempio il 90 % delle località termali, così come la sua presenza è rilevante in montagna e nei luoghi d'arte o storici, a differenza delle località marine e lacuali.



**Grafico 6** - Incidenza percentuale delle presenze alberghiere per le diverse tipologie di turismo. Anno 2005



**Fonte:** Elaborazione dati Istat

### **2.2.2 La ricettività a livello regionale: la Lombardia**

Analizziamo ora i flussi all'interno di ogni regione e focalizziamoci sulla tabella sottostante e sul dato della regione Lombardia: vediamo che nel 2005 ci sono stati quasi 10 milioni di arrivi e 26 milioni di presenze.

**Tabella 5** - Flussi turistici per regione. Anno 2005

Regione	Italiani		Stranieri		Totale	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Piemonte	1.926.664	5.748.813	1.362.734	4.460.377	3.289.398	10.209.190
Valle d'Aosta	579.753	2.171.485	275.971	1.017.163	855.724	3.188.648
<b>Lombardia</b>	<b>5.250.560</b>	<b>13.513.079</b>	<b>4.490.411</b>	<b>12.981.889</b>	<b>9.740.971</b>	<b>26.494.968</b>
Bolzano-Bozen	1.877.696	9.550.159	3.022.079	16.588.875	4.899.775	26.139.034
Trento	1.824.359	9.545.456	1.055.705	4.966.692	2.880.064	14.512.148
Veneto	4.916.151	24.579.789	7.571.713	32.145.516	12.487.864	56.725.305
Friuli-V. Giulia	1.043.382	5.052.286	694.219	3.339.001	1.737.601	8.391.287
Liguria	2.338.840	10.104.214	1.108.175	3.728.777	3.447.015	13.832.991
Emilia-Romagna	6.117.668	28.001.935	1.856.207	8.247.022	7.973.875	36.248.957
Toscana	5.188.916	20.162.033	5.210.032	17.944.260	10.398.948	38.106.293
Umbria	1.454.964	3.923.537	564.449	1.897.388	2.019.413	5.820.925
Marche	1.740.931	10.623.119	0.325	1.874.383	2.066.251	12.497.502
Lazio	3.931.076	12.482.093	5.885.889	19.227.572	9.816.965	31.709.665
Abruzzo	1.322.635	6.039.782	177.274	911.428	1.499.909	6.951.210
Molise	182.822	688.192	0.015	59.613	197.592	747.805
Campania	2.663.905	10.979.735	1.781.514	8.151.239	4.445.419	19.130.974
Puglia	2.116.740	9.349.559	368.667	1.480.215	2.485.407	10.829.774
Basilicata	409.012	1.732.933	57.779	221.932	466.791	1.954.865
Calabria	1.240.051	6.617.448	188.321	1.221.401	1.428.372	7.838.849
Sicilia	2.762.903	8.640.835	1.540.745	5.080.546	4.303.648	13.721.381
Sardegna	1.322.845	7.247.638	574.717	2.955.763	1.897.562	10.203.401
<b>tot. ITALIA</b>	<b>50.211.873</b>	<b>206.754.120</b>	<b>38.126.691</b>	<b>148.501.052</b>	<b>88.338.564</b>	<b>355.255.172</b>

**Fonte:** Elaborazione dati Istat

La Regione Lombardia segue come totale presenze le regioni Veneto, Emilia Romagna, Toscana e Lazio ma osserviamo che nel Veneto gli stranieri sono in maggioranza così come nel Lazio, mentre in Emilia Romagna sono molto più presenti i turisti italiani

Vedremo ora quali sono stati i flussi turistici nel 2007 nella regione Lombardia.

### **2.2.3 La città di Milano e la sua Provincia**

Scendendo sempre più nel dettaglio, dalla Nazione alla Regione, arriviamo alla Provincia di Milano con la sua offerta di 604 esercizi (dati Provincia di Milano 2008).

**Tabella 6** - Offerta ricettiva. Anno 2008

Categorie e tipo di esercizio	strutture	camere	letti
Alberghi 5 stelle	14	2139	4562
Alberghi 4 stelle	109	12496	24048
Alberghi 3 stelle	124	6361	11033
Alberghi 2 stelle	58	977	1778
Alberghi 1 stelle	84	1156	2014
Residence	48	3124	5554
<b>Totale alberghi</b>	<b>437</b>	<b>26253</b>	<b>48989</b>
<b>Bed and Breakfast</b>	<b>36</b>	<b>82</b>	<b>146</b>
Campeggi	1	295	5898
Alloggi REC	87	589	995
Ostelli	2	104	465
Case ferie	41	1494	2050
<b>Totale complementari</b>	<b>131</b>	<b>2482</b>	<b>9408</b>
<b>Totale</b>	<b>604</b>	<b>28817</b>	<b>58543</b>

**Fonte:** Istat, Elaborazione Ufficio Statistica IAT Provincia di Milano

**Tabella 7** - Arrivi e presenze Comune di Milano. Anno 2008

<b>MILANO</b>	<b>Generale</b>			<b>Italiani</b>			<b>Stranieri</b>		
<b>2008</b>	<b>ARRIVI</b>	<b>PRESENZ E</b>	<b>p.m. *</b>	<b>ARRIVI</b>	<b>PRESENZ E</b>	<b>p.m.*</b>	<b>ARRIVI</b>	<b>PRESENZ E</b>	<b>p.m. *</b>
5 stelle	239.949	481.484	2,01	77.776	119.746	1,54	162.173	361.738	2,23
4 stelle	1.847.307	3.505.664	1,90	755.621	1.236.654	1,64	1.091.686	2.269.010	2,08
3 stelle	954.946	1.887.314	1,98	429.253	805.382	1,88	525.693	1.081.932	2,06
2 stelle	130.075	231.035	1,78	54.826	105.172	1,92	75.249	125.863	1,67
1 stella	121.645	247.072	2,03	47.556	112.134	2,36	74.089	134.938	1,82
Residence	46.893	620.555	13,23	26.187	385.464	14,72	20.706	235.091	11,35
<b>Tot. Alberghiero</b>	<b>3.340.815</b>	<b>6.973.124</b>	<b>2,09</b>	<b>1.391.219</b>	<b>2.764.552</b>	<b>1,99</b>	<b>1.949.596</b>	<b>4.208.572</b>	<b>2,16</b>
<b>Tot. Extra - alberghiero</b>	<b>49.426</b>	<b>288.519</b>	<b>5,84</b>	<b>13.108</b>	<b>195.957</b>	<b>14,95</b>	<b>36.318</b>	<b>92.562</b>	<b>2,55</b>
<b>Tot. Generale</b>	<b>3.390.241</b>	<b>7.261.643</b>	<b>2,14</b>	<b>1.404.327</b>	<b>2.960.509</b>	<b>2,11</b>	<b>1.985.914</b>	<b>4.301.134</b>	<b>2,17</b>
<b>Variazione con il 2007</b>									
<b>Tot. Generale</b>	<b>+2,43%</b>	<b>+1,63%</b>	<b>- 0,02</b>	<b>+5,60%</b>	<b>+2,99%</b>	<b>-0,05</b>	<b>+0,29%</b>	<b>+0,71%</b>	<b>-0,01</b>

Arrivi: numero dei clienti, italiani e stranieri, ospitati negli esercizi ricettivi nel periodo considerato.

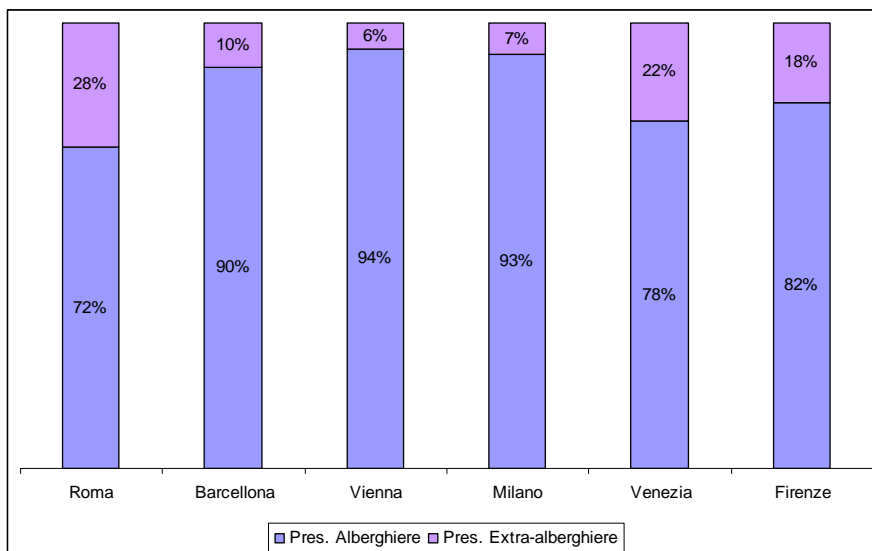
Presenze: numero delle notti trascorse dai clienti negli esercizi ricettivi nel periodo considerato.

\*p.m. permanenza media, (espressa in giorni) ottenuta dal rapporto tra totale presenze e totale arrivi.



Analizziamo ora la composizione dei flussi turistici suddivisi tra alberghieri ed extralberghieri e vediamo come la città di Milano si dimostra in linea con le altre destinazioni europee simili (dati del 2005).

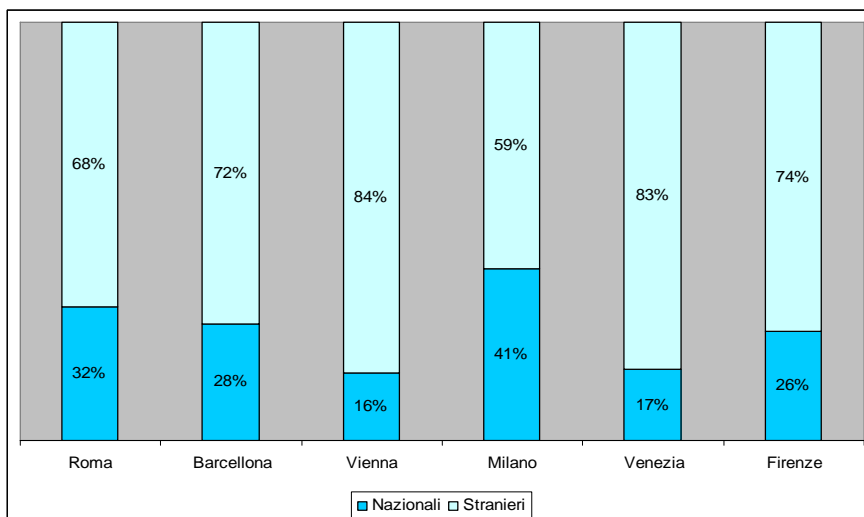
**Grafico 7** - Presenze alberghiere ed extra-alberghiere (%) Anno 2005



**Fonte:** Ricerca IULM per CCIA di Milano

Sulla provenienza dei visitatori si nota dal grafico sottostante come la città di Milano accolga gli stranieri in minor numero rispetto alle altre città prese in esame.

**Grafico 8** - Presenze alberghiere per nazionalità. Anno 2005

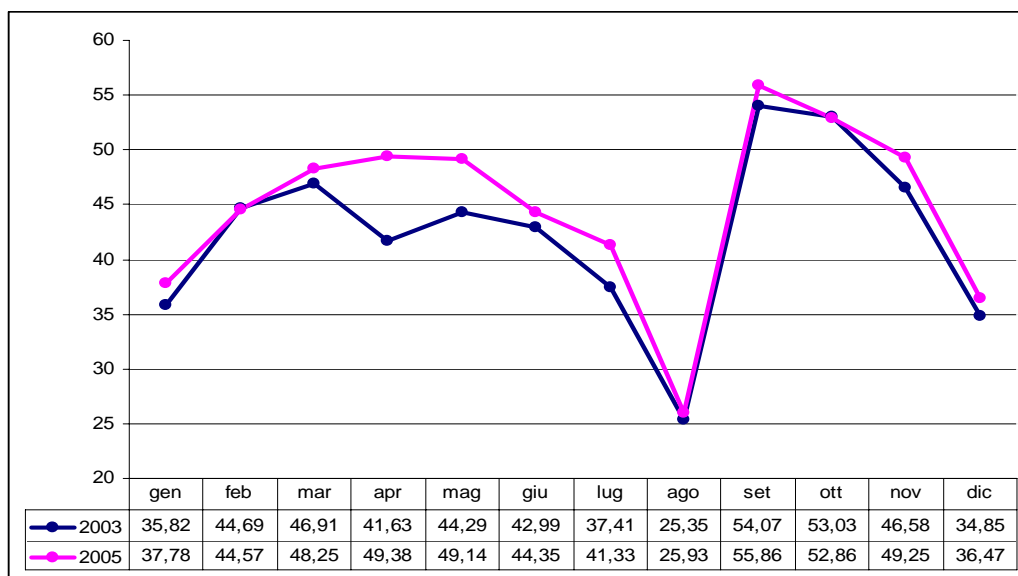


**Fonte:** Ricerca IULM per CCIA di Milano

Il fatto che Milano sia una città che ben si posiziona nel settore fieristico e business fa sì che sorgano dei problemi relativi alla stagionalità dei flussi che si riducono notevolmente nei mesi estivi e nei week end.

E' pur vero che un miglioramento è stato fatto nella gestione dei mesi di aprile e maggio grazie agli eventi legati al Salone del Mobile.

**Grafico 9** - Tasso di occupazione mensile 2003 e 2005 (in letti)



**Fonte:** Ricerca IULM per CCIA di Milano

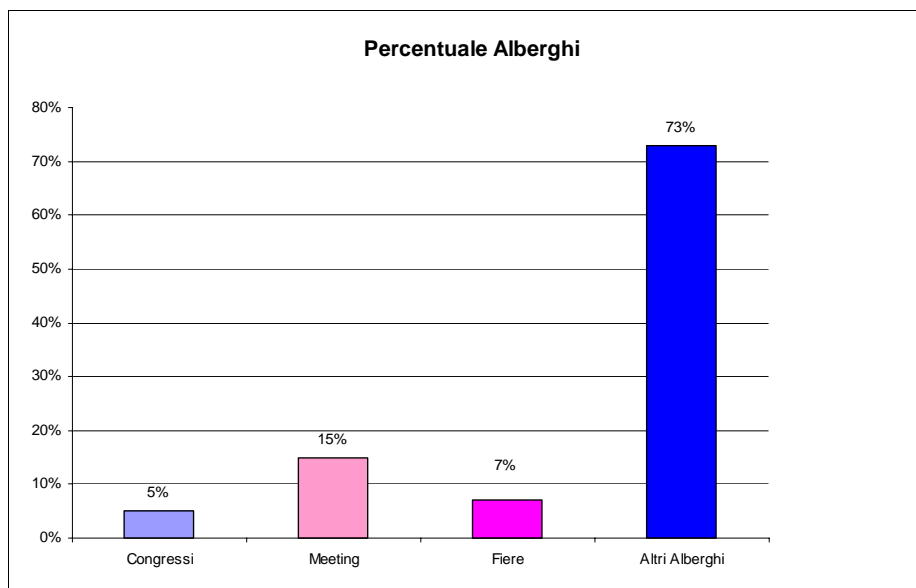
**Tabella 8** - Rilevazione movimento clienti mensile presso le strutture ricettive di Milano. 2008

ITALIANI			Tot. Strutture ricettive	
Anno	Mese	COMUNE	ARRIVI	PRESENZE
2008	Gennaio	MILANO	120926	258788
2008	Febbraio	MILANO	131931	285269
2008	Marzo	MILANO	119688	261796
2008	Aprile	MILANO	115600	258712
2008	Maggio	MILANO	126282	265330
2008	Giugno	MILANO	122314	253799
2008	Luglio	MILANO	96804	207862
2008	Agosto	MILANO	41152	99443
2008	Settembre	MILANO	130967	265804
2008	Ottobre	MILANO	136842	271180
2008	Novembre	MILANO	149391	302172
2008	Dicembre	MILANO	112430	230354
<b>2008</b>	<b>Tot. Italiani</b>		<b>1404327</b>	<b>2960509</b>

**Fonte:** Istat, Elaborazione Ufficio Statistica IAT Provincia di Milano

### 2.2.4 Le tipologie di offerta ricettiva della città di Milano

**Grafico 10** - Offerta ricettiva di Milano



**Fonte:** ricerca IULM

La prima considerazione che emerge dall'osservazione del grafico precedente è che gli hotel dedicati ai congressi sono un ridotto numero rispetto al totale ma hanno dimensioni importanti se osserviamo il numero di camere.

Poiché l'affluenza a Milano è notevole soprattutto in occasione di manifestazioni fieristiche e di attività legate al business, la città ha necessità di ridurre la stagionalità dei suoi eventi e prestare maggiore attenzione agli aspetti culturali e di divertimento, per diversificare le tipologie di visitatori e così distribuire meglio su tutto l'arco dell'anno le presenze nelle strutture alberghiere, perché questo succeda è necessario incrementare l'offerta di strutture congressuali così da poter avere maggiori presenze anche nei fine settimana.

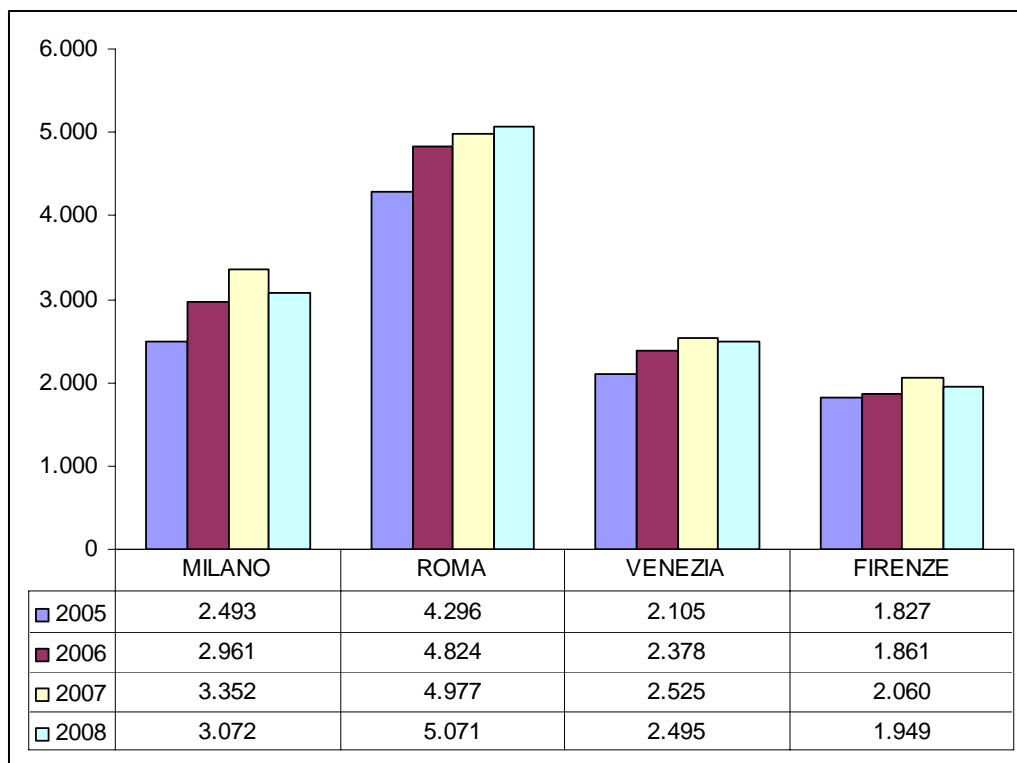
Per incentivare gli arrivi la Città deve assolutamente puntare sul design, sulla moda e su quello che viene universalmente riconosciuto come uno dei tratti distintivi della città e cioè la creatività e l'officina delle idee.

### 2.2.5 Le tipologie di visitatori

#### *I turisti*

La città di Milano, come vediamo dal grafico sottostante è la seconda città italiana in cui i turisti stranieri spendono di più (in relazione anche al numero di turisti differente nelle diverse province) ma la spesa è in calo, a differenza di Roma.

**Grafico 11** - Spesa dei turisti stranieri per anno e per provincia visitata (milioni di euro)



**Fonte:** elaborazione dati Ufficio Italiano Cambi

Guardando la tabella sottostante possiamo osservare come nel 2008 si sono distribuite le presenze in Italia a seconda delle attività prescelte dai visitatori:

**Tabella 9** - Presenze dei clienti stranieri e italiani negli alberghi italiani per tipo di località (valori assoluti in migliaia)

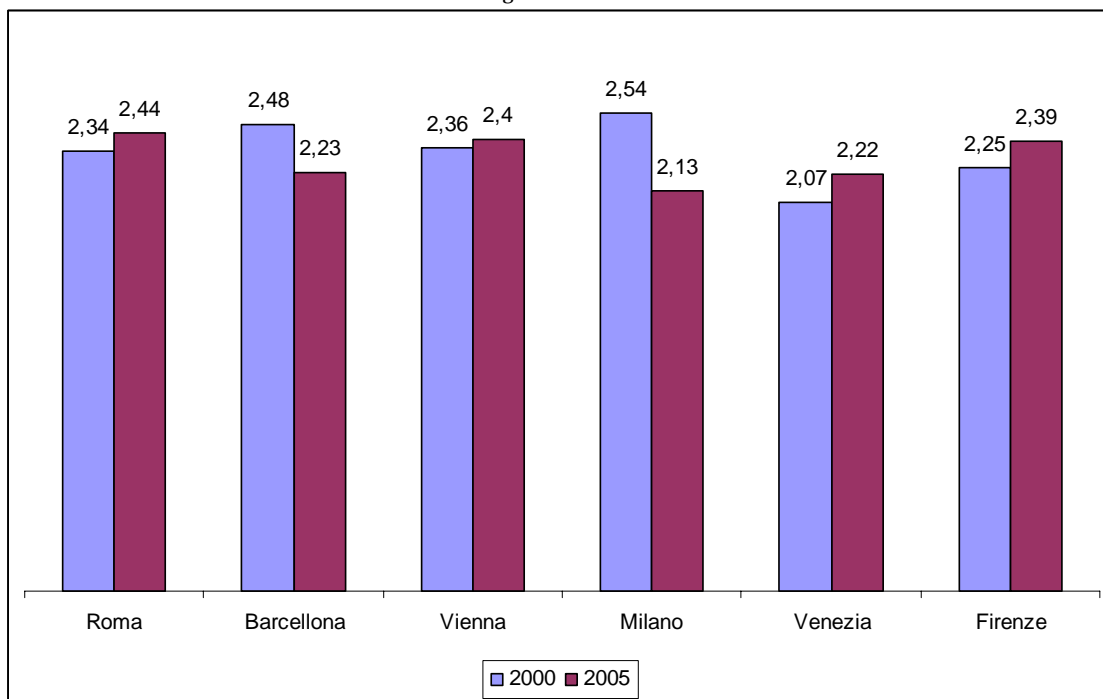
Località	2008			% 2008/2007		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Arte	26.213	37.047	6.326	2,6	-12,6	-6,9
Monti	18.066	16.447	34.513	-12,0	12,9	-1,6
Laghi	3.567	9.298	12.865	9,1	0,3	2,6
Mare	48.183	21.291	69.474	-1,5	-8,9	-3,9
Terme	7.297	4.047	11.344	-5,1	-17,6	-9,9
Affari	3.387	1.079	4.466	-2,9	-9,4	-4,6
Altre	33.261	1.729	50.551	4,3	-0,1	2,7
Totale	139.974	106.499	246.473	-0,9	-5,8	-3,1

**Fonte:** Federalberghi

Dall'osservazione dei grafici seguenti emerge come dal 2000 al 2005 la permanenza media dei turisti a Milano è diminuita maggiormente rispetto alle altre città italiane ed europee, ad eccezione di Barcellona, nelle quali si osserva un piccolo incremento, oppure sono rimaste stabili.

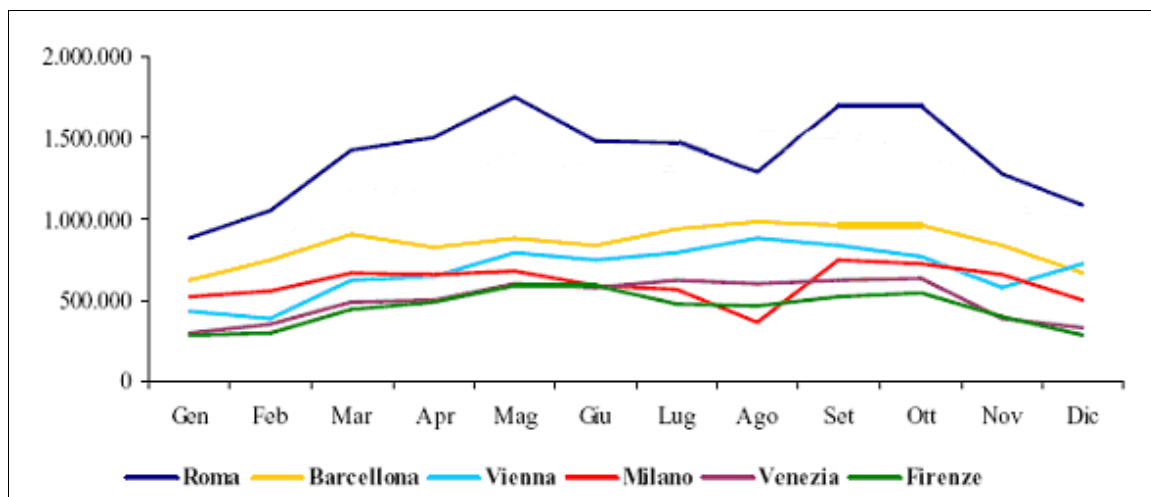
Se si osserva il dato di Barcellona invece vediamo che i turisti si fermano per periodi brevi in città ma questo è da attribuire alla strategia adottata dalla città che ha deciso di investire sullo sviluppo del turismo leisure short-break.

**Grafico 12** - Permanenza media nelle strutture alberghiere



**Fonte:** Ricerca IULM

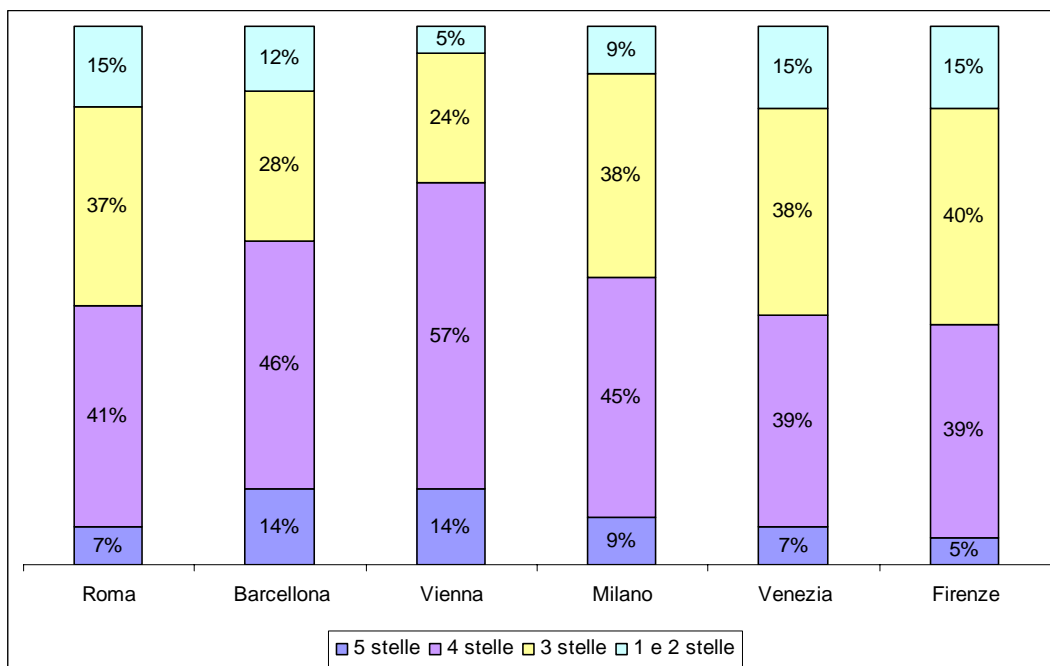
**Grafico 13** - Stagionalità. Anno 2005



**Fonte:** Ricerca IULM

**Grafico 14** - Ripartizione delle presenze alberghiere per categoria. Anno 2005





**Fonte:** Ricerca IULM

### *I parenti di degenti*

I dati dell'Atlante 2005 - Ricoveri e mortalità a Milano realizzato dal Servizio di Epidemiologia - Asl della città di Milano (relativi a tutte le strutture presenti sul territorio milanese) sono stati rielaborati e da queste elaborazioni emerge che il flusso di degenti ricoverati ogni anno a Milano ma residenti fuori dal Comune è di circa 280.000 unità.

Questi dati sono stati aggiornati e implementati dai risultati delle analisi e delle interviste svolte dalla Fondazione IULM su commissione della Camera di Commercio di Milano: "La Milano della Solidarietà" è il titolo della ricerca sulla quale si basano le prossime osservazioni.

Tra i degenti degli ospedali milanesi troviamo che circa 200.000 risiedono nell'hinterland milanese o nella regione Lombardia per cui si tratta per lo più di pendolari, mentre circa 80.000 risiedono al di fuori della regione.

Supponendo che i residenti fuori dalla regione siano accompagnati per tutto il periodo della degenza, si può dedurre che questi accompagnatori necessitano dell'organizzazione di un vero e proprio servizio di accoglienza dedicato.

Analizzando il totale dei degenti residenti fuori città ogni anno abbiamo:

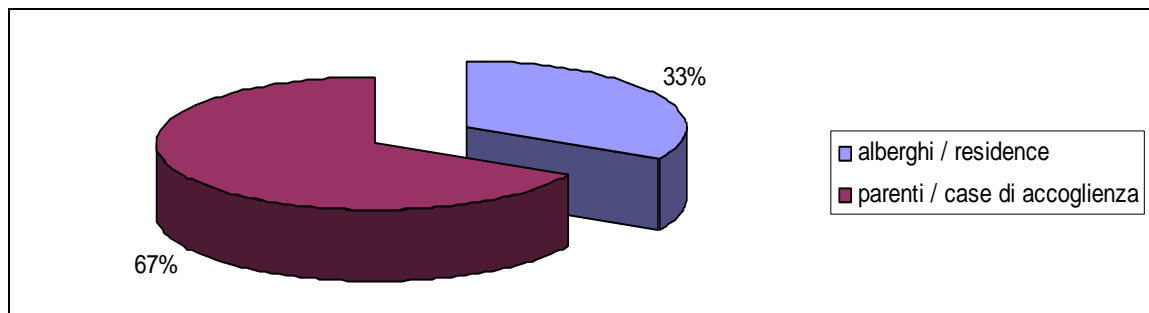
- ✓ il 22% che viene ricoverato per periodi brevi non superiori ai due giorni,
- ✓ il 30% che subisce ricoveri compresi tra tre giorni e una settimana,
- ✓ il 19% che resta in ospedale da 1 a 3 settimane

- ✓ il 5% che è sottoposto a riabilitazione per cui resta ricoverato da un minimo di 3 settimane a periodi molto più lunghi.

Quindi si deduce che circa due terzi (76%) dei ricoverati necessita che i propri accompagnatori pernottino a Milano per almeno una notte.

Vediamo ora come si compone la domanda di accoglienza dei parenti dei pazienti delle strutture sanitarie milanesi.

**Grafico 15** - Ripartizione della domanda di accoglienza



**Fonte:** Ricerca IULM

Dalle interviste emerge che solo alcune delle strutture milanesi dispone di strutture di alloggi interni ("foresterie") dedicati agli accompagnatori dei degenti, la tendenza in atto è invece quella di delegare a strutture esterne l'onere dell'accoglienza e non vi sono evidenti elementi di interazione tra le strutture per dare risposta a questa necessità; allo stesso tempo la maggior parte degli ospedali intervistati afferma di aver stipulato convenzioni con alberghi/residence nei pressi della struttura o di appoggiarsi a case di accoglienza gestite da volontari.

**Indicazione della presenza di foresterie interne e convenzioni con strutture esterne:**

- |  |   |
|--|---|
| ✓ Ospedale San Carlo                     | foresteria interna e strutture gestite dal volontariato |
| ✓ Centro Cardiologico Fondazione Monzino | foresteria interna e alberghi convenzionati             |
| ✓ Istituto Don Gnocchi                   | foresteria interna e 2 alberghi vicini convenzionati    |
| ✓ Istituto Oncologico Europeo            | foresteria in costruzione e alberghi e strutture vicine |
| ✓ Istituto Neurologico Besta             | alberghi e strutture gestite dai volontari              |
| ✓ Centro Traumatologico Ortopedico       | albergo vicino  |
| ✓ Istituto Ortopedico Galeazzi           | alberghi e strutture gestite dai volontari              |
| ✓ Istituto Nazionale Tumori              | alberghi e strutture gestite dai volontari              |

✓ Ospedale Niguarda	tariffe agevolate con strutture abitative private
✓ Clinica Madonnina	NULLA
✓ Ospedale San Raffele	strutture gestite dai volontari

Possiamo dunque concludere che l'indotto generato dalle strutture ospedaliere è tale da poter essere considerato molto interessante dal punto di vista dell'organizzazione dell'accoglienza ma, al contrario di quanto ci si potrebbe aspettare, si registra la totale assenza di interazione e organizzazione tra le strutture ospedaliere e anche tra queste e gli organi istituzionali dal punto di vista dell'offerta.

### *Gli operatori e i visitatori delle fiere*

Il settore degli eventi fieristici occupa una parte molto importante nelle attività della città di Milano e genera un indotto significativo oltre a un'affluenza di turisti considerevole.

La Fiera è senza dubbio un punto a favore della città e un elemento di forte attrazione se consideriamo la concorrenza a livello nazionale e internazionale, d'altra parte, come abbiamo già visto, la forte connotazione fieristica della città si riflette in una eccessiva stagionalità per ciò che riguarda il livello di occupazione delle camere (livelli bassi nei weekend e nei mesi estivi e prezzi che variano a seconda della presenza o meno della clientela fieristica).

La città di Milano ha del resto sviluppato notevolmente i propri spazi espositivi, attivando, con importanti investimenti, il nuovo polo esterno di Rho-Pero (a partire dal 31 marzo 2005).

Ha così rafforzato una posizione già forte che la vede ora saldamente al secondo posto dietro Parigi per numero totale di visitatori annui e per superficie annua affittata.

Si deve peraltro osservare che i numeri di Parigi dipendono da un sistema fieristico molto complesso e organizzato su due poli principali di 284.337 mq (Paris-Nord Villepinte) e di 190.669 mq (Paris-Expo), quest'ultimo a sua volta suddiviso in diverse location interne alla città.

In questo senso la creazione del nuovo polo di Rho non ha solo consentito al sistema fieristico milanese di scavalcare Parigi e Francoforte divenendo il secondo polo europeo per dimensione dopo Hannover (con i suoi 557.375 mq), ma ha anche liberato gli spazi del Portello e facilitato la creazione di un sistema a rete del quale fanno già parte, oltre al polo di Rho-Pero e del Portello, anche lo Spazio Villa Erba ed il Milano Convention Centre, attualmente in fase di ampliamento.

E' quindi in pieno sviluppo un sistema ibrido fieristico-congressuale con l'obiettivo di superare i limiti attuali delle grandi fiere e di differenziare maggiormente l'attuale offerta di spazi.

**Tabella 10** - Visitatori dei principali poli fieristici. Anno 2008

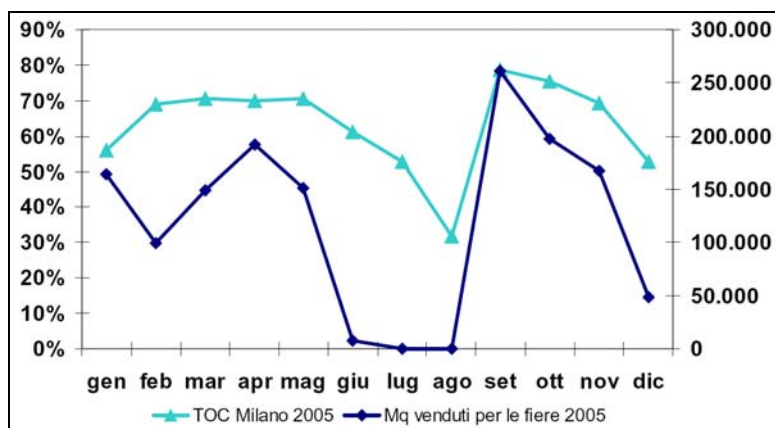
Nazione	Sede	Totale visitatori	Visitatori nazionali	Visitatori internazionali	Visitatori per mq
Francia	Paris Expo	8.099.747	95,6%	4,4%	0,9
<b>Italia</b>	<b>Fiera Milano</b>	<b>5.568.298</b>	<b>90,60%</b>	<b>9,40%</b>	<b>1,5</b>
Spagna	Feira de Madrid	4.269.941	91,2%	8,8%	1,4
Germania	*Berlin Messe	2.428.700	nd	nd	1,1
Spagna	Fira de Barcelona	2.425.771	80%*	20%*	1,3
Regno Unito	Birmingham	2.200.188	91,8%	8,2%	0,9
Germania	Hannover Messe	1.977.116	85,3%	14,7%	0,9
Belgio	Bruxelles	1.918.284	93,6%	6,4%	1,9
Germania	Frankfurt Messe	1.678.677	nd	nd	1,2*
Italia	Bologna Fiere	1.635.723	86,0%*	14,0%*	1,3*
Svizzera	Geneva Palaexpo	1.536.753	nd	nd	1,6
	Swiss exhib. Basel and				
Svizzera	Zurich	1.517.870	85,1%	14,9%	1,6
Olanda	Utrecht	1.452.705	99,1%	0,9%	1,1
Germania	Nurnberg Messe	1.260.000	nd	nd	0,6
Italia	Fiera di Verona	1.258.309	88,2%	11,8%	0,9
Portogallo	Feira de Lisboa	1.069.631	nd	nd	2,0
Spagna	Feira de Valencia	996.157	83,8%	16,2%	0,9
Francia	Lyon	867.613	58,9%	41,1%	1,0
Italia	Rimini Fiera	803.471	93,3%	6,7%	1,0

**Fonte:** European Major Exhibition Centres Association

\* **Fonti:** Fiera de Barcelona; Bologna Fiere; Frankfurt Messe; Berlin Messe

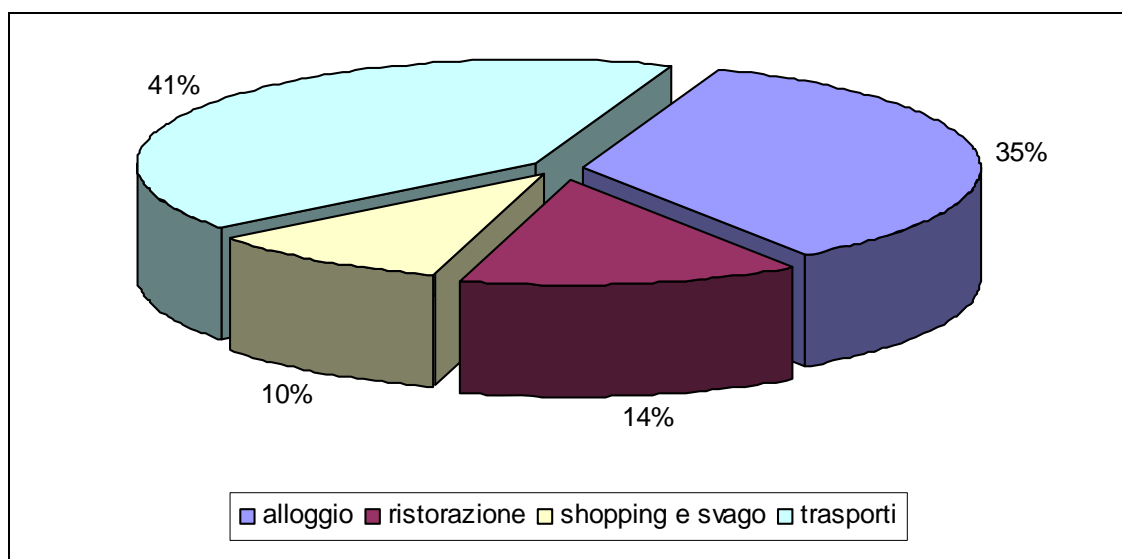
Il grafico seguente mette a confronto i valori rilevati di occupazione degli hotel con i metri quadri degli spazi venduti dall'Ente Fiera: si nota come i flussi turistici della città sono davvero dipendenti e condizionati dalle attività legate alla Fiera.

**Grafico 16** - Tassi di occupazione di Milano e mq venduti per le fiere. Anno 2005



**Fonte:** Elaborazioni Osservatorio Turismo IULM

**Grafico 17** - Indotto dell'attività fieristica. Anno 2000



**Fonte:** Servizio studi Fondazione Fiera Milano, "Le ricadute economiche dell'attività di Fiera Milano sul Territorio"

### *I partecipanti ai congressi*

Anche per l'analisi del settore dei congressi ci appoggiamo alle indagini e alla ricerca effettuata dalla Fondazione Iulm e possiamo osservare che negli anni è aumentata la portata delle manifestazioni e anche la durata di queste.

**Tabella 11** - Manifestazioni in Italia (2003-2005)

	2003	2004	2005	Var 05/04	Var 05/03
Manifestazioni	94.218	109.792	106.224	-3,2%	12,7%
Partecipanti	16.068.540	17.714.671	20.657.078	16,6%	28,6%

**Fonte:** Osservatorio Congressuale Italiano**Tabella 12** - Manifestazioni in Italia per durata (2003-2005)

	2003	2004	2005	Var 05/04
1 giorno	66.986 71%	70.077 70%	69.575 65%	-9,05%
2 giorni	17.501 19%	19.572 18%	20.547 19%	4,98%
3 giorni	6.216 7%	8.906 8%	10.385 10%	16,61%
oltre 3 giorni	3.514 4%	4.814 4%	5.716 5%	18,74%
<b>Totale</b>	94.218 100%	109.792 100%	106.223 100%	-3,25%

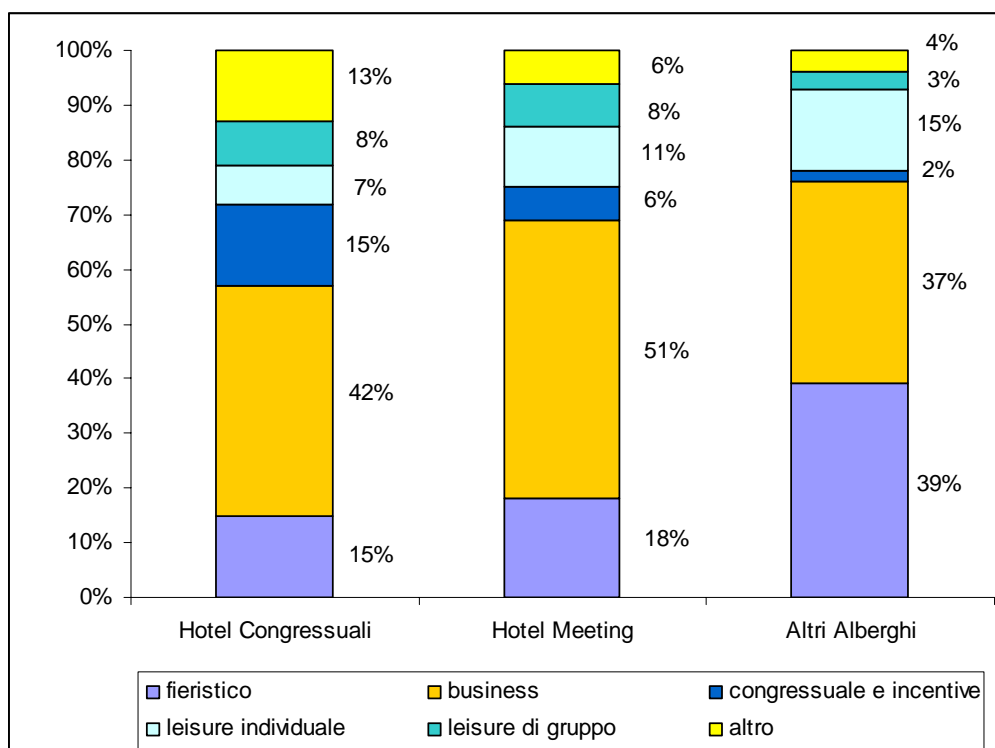
**Fonte:** Osservatorio Congressuale Italiano**Tabella 13** - Manifestazioni in Italia per luogo di svolgimento (2003-2005)

	2003	2004	2005	Var 05-04
Alberghi	79.065 84%	92.087 84%	88.525 83%	-4%
Palacongressi	880 1%	1.271 1%	1.457 1%	15%
Residenze storiche	2.554 3%	2.524 2%	1.417 1%	-44%
Altre sedi congressuali	11.719 12%	13.909 13%	14.825 14%	7%
<b>Totale</b>	94.218 100%	109.792 100%	106.224 100%	-3%

**Fonte:** Osservatorio Congressuale Italiano

Come si può osservare le manifestazioni congressuali si svolgono prevalentemente nelle strutture alberghiere.

**Grafico 18** - Distribuzione delle tipologie di alberghi milanesi e giro d'affari



**Nota** - hotel meeting con sale fino a 299 posti, hotel congressuali con sale sopra i 300 posti

**Fonte:** Osservatorio Turismo IULM 2005

Come vediamo il 15% del volume d'affari degli hotel congressuali e il 6% di quello degli hotel per meeting è relativo ai visitatori che arrivano in città per partecipare a congressi e inoltre abbiamo un 2% di visitatori che scelgono un albergo di altro tipo sempre durante i congressi.

Considerato che a livello italiano circa il 60% dei congressi realizzati viene organizzato e gestito da un'azienda privata (dati OCI) e che a Milano oltre il 50% del mix è rappresentato da clientela business è evidente il grosso potenziale di sviluppo di questo segmento anche con azioni mirate su una clientela già presente in città.

### *Il turismo religioso*

Dall'osservazione sull'affluenza nelle città italiane si può dedurre che si sta creando una nuova figura, il viaggiatore per fede, una tipologia di turista che, sospinto dal sentimento religioso, oltre alle mete di pellegrinaggio tradizionali decide di recarsi presso le innumerevoli realtà storico-religiose tradizionali diffuse sul territorio.

Questa tipologia di viaggiatore ricerca elevati standard qualitativi per ciò che riguarda l'accoglienza e il servizio.

Da un articolo de “Il Giornale” di mercoledì 21.01.09:

“Spesso lo dimentichiamo. Eppure Milano, città degli affari, della moda, del design e dell’editoria, è anche meta di turismo religioso. La quinta in Italia, per l’esattezza, dopo Roma, al primo posto nel mondo con 26 milioni di turisti l’anno; San Giovanni Rotondo (Foggia) che ospita la salma di Padre Pio; Torino, per la Sacra Sindone; e la francescana Assisi.

Questi i dati sono stati presentati dell’Osservatorio BitLab commissionati da Expo Cts.

Si tratta di un giro d’affari che al Paese frutterebbe intorno ai 4 miliardi di euro. Ma quali sono le caratteristiche del «viaggiatore di fede», moderna evoluzione dell’antica figura del pellegrino? Da un’indagine Istur (Istituto internazionale di scienze turistiche) l’identikit risulta ben diverso dallo stereotipo: più giovane (il 31% ha tra i 20 e i 40 anni); più colto rispetto alla media nazionale (il 67% utilizza il computer e il 34% legge più di 5 libri all’anno); non necessariamente credente (l’8% non è cattolico e l’11% crede ma non professa).

A Milano, accanto ai luoghi più tradizionali come il Duomo, il Battistero paleocristiano e la chiesa di Santa Maria delle Grazie, si collocano tra le mete di culto più visitate (fonte: Nathan Il Saggio) la basilica di Sant’Ambrogio, la chiesa di San Lorenzo Maggiore (che quest’anno celebra il 1750° anniversario del martirio del santo patrono), la chiesa di Santa Maria presso San Satiro (dedicata a San Satiro, fratello di Sant’Ambrogio) e il santuario di Santa Rita da Cascia, patrona degli Agostiniani d’Italia, visitato ogni anno da settemila devoti da tutto il mondo.“

Sono state richieste informazioni più dettagliate a Don Massimo Pavanello, responsabile per la Diocesi di Milano del Servizio per la Pastorale del Turismo e i Pellegrinaggi.

Dalla conversazione è emerso che a differenza di Roma, dove ogni monastero, ogni convento ecc è provvisto di foresteria o è attrezzato per l’accoglienza dei fedeli, a Milano la realtà non è per nulla organizzata.

Le uniche strutture che potrebbero essere adibite a strutture ricettive sono gli studentati che però sono liberi nel solo mese di agosto, durante il quale vengono effettuate le opere di manutenzione.

La Diocesi di Milano ha svolto nel 2007 un conteggio “empirico” e basato sull’osservazione dei turisti che ogni giorno entrano nel Duomo di Milano: ogni giorno diecimila persone varcano il portone della Cattedrale e di questi la metà sono provenienti da Paesi orientali.

Purtroppo non è possibile in questo modo sapere con certezza quanti dei turisti che quotidianamente visitano il Duomo lo facciano per motivi di fede e non per motivi turistici.

Lo stesso Don Pavanello lamenta il fatto che la Diocesi non abbia a disposizione nessun dato sull’accoglienza e sull’affluenza di visitatori spirituali e la motivazione è semplicemente il fatto



che per entrare nei luoghi sacri non viene pagato nessun biglietto e anche qualora venisse fatto pagare l'ingresso non si saprebbe dire se a pagarlo sarebbe il turista o il fedele.

### **2.2.6 Le zone ricettive**

Sulla base della lista degli esercenti iscritti a Federalberghi ed Assolombarda è stato realizzato un elenco di strutture ricettive presenti nel Comune e nella Provincia di Milano successivamente ampliato incrociando i dati anche con gli elenchi resi disponibili dalla Provincia di Milano nella pagina riservata al turismo all'interno del proprio sito internet. Tutti questi elenchi risultano aggiornati all'anno in corso (2009).

Si è così ottenuta una lista di 387 strutture nel Comune di Milano (delle 417 totali individuati dallo IULM nel 2007) e di ulteriori 162 nel resto della provincia (per 519 totali). Questa lista, considerando che gli alberghi censiti dall'Istat in tutta la Provincia di Milano nell'anno 2005 erano 642, dato l'elevato numero di esercizi preso in considerazione (80%), pur non costituendo un campione statisticamente determinato, ha comunque consentito la realizzazione di una tavola grafica piuttosto attendibile e relativa alla distribuzione sul territorio della città e della provincia di Milano delle strutture ricettive, tavola che è alla base delle valutazioni di massima presentate in questo capitolo.

Si osserverà che, data la provenienza delle liste (associazioni di categoria e Provincia) è facile comunque che a restare eventualmente esclusi dal campione considerato siano le fasce qualitativamente più basse, mentre le fasce più alte dovrebbero essere rappresentate in modo quasi completo. Si è infine ritenuto di inserire anche le strutture Bed&Breakfast, gli ostelli ed i campeggi del Comune capoluogo contenuti nelle liste provinciali, sebbene queste due categorie risultino numericamente ancora poco significative per la città di Milano. Come si è visto anche nel capitolo 1 le presenze in strutture extralberghiere in Milano sono del resto decisamente più contenute rispetto alle altre città italiane prese in considerazione, con ogni probabilità in virtù della scarsa offerta.

#### *Hotel di lusso: Galleria – Brera – Repubblica*

Gli hotel qui censiti come hotel di lusso sono anzitutto solo sette, numero che, pur salendo a tredici se si considerano anche gli hotel a cinque stelle, sembrerebbe piuttosto esiguo (confrontato per esempio con gli hotel a cinque stelle delle città di Vienna o Barcellona).

In entrambi i casi vengono comunque individuati come poli attrattivi la Galleria Vittorio Emanuele, monumento storico nel cuore della città che ospita al suo interno o nelle immediate vicinanze ben tre hotel di lusso; la zona di Brera e del quadrilatero della moda, area dello shopping di lusso ma anche della Pinacoteca e delle gallerie d'arte con i suoi 4 hotel di alta gamma e da ultimo piazza della Repubblica, con una concentrazione di tre strutture alle quali

potremmo aggiungere anche l'hotel Gallia di piazza Duca d'Aosta, che insieme agli altri rappresenta il rinnovamento di una storica tradizione di qualità dell'ospitalità riservata agli uomini d'affari che giungevano a Milano via treno già dagli anni '20 (nella vecchia stazione di Piazza Repubblica).

Oltre a questi tre nuclei, si deve segnalare la presenza delle ultime due strutture a cinque stelle in via De Amicis (Hotel Pierre), a metà strada cioè tra il nucleo di Sant'Ambrogio e dell'Università Cattolica ed il Parco delle Basiliche, ed in via Masaccio (Hotel Melià), a poca distanza dalla sede del Sole 24 Ore, ma anche dalla vecchia Fiera.

Una caratteristica comune di queste strutture di lusso è rintracciabile nella preferenza attribuita alle collocazioni in palazzi storici come pure agli interni classici o in stile e sempre molto sfarzosi e poco differenziati tra loro, ad eccezione dell'Hotel Bulgari, realizzato all'interno di un edificio postbellico, con l'intervento di un famoso architetto e designer milanese, unico caso in cui, insieme al lusso, anche il design milanese, famoso nel mondo, riesce a caratterizzare una struttura ricettiva cittadina. Per il 2009 è prevista anche l'apertura dell'Hotel Armani, ulteriore struttura di lusso all'interno del Quadrilatero, che forse, come nel caso di Bulgari, potrà avere un carattere più "milanese" di quanto non abbiano le altre strutture di lusso, un lusso per lo più "globalizzato" e decontestualizzato (come il Principe di Savoia, di proprietà della Brunei Investment Agency, o gli hotel espressioni di grandi catene internazionali come la Hyatt).

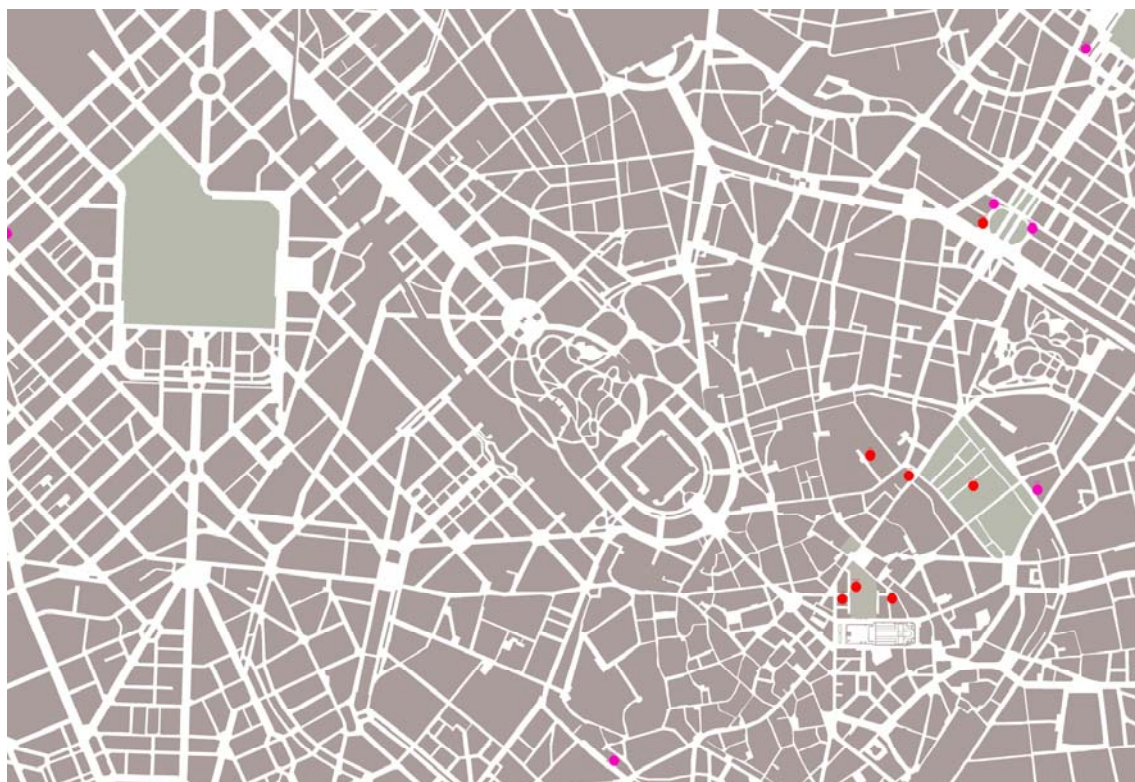


Figura 1

### *Zona stazione Centrale*

Come anticipato nel paragrafo precedente l'area circostante alla Stazione Centrale ha una vocazione alle strutture dell'accoglienza molto forte e consolidata fin dagli anni 20', proprio in virtù dell'elevata presenza di uomini d'affari prima e di ogni genere di viaggiatore oggi.

L'altissima accessibilità della zona, che oltre alle ferrovie dello stato è attraversata dalle tre linee metropolitane ed ospita un servizio di bus-navetta da e per gli aeroporti ha indubbiamente consentito un continuo sviluppo delle strutture ricettive della zona che hanno saputo rinnovarsi e riconvertirsi quando necessario (come nel caso degli hotel di lusso sopra menzionati).

Il cuore dell'area alberghiera risulta attualmente costituito dalla via Napo Torriani per gli Hotel di qualità tra le 4 e le tre stelle, mentre il crocevia tra via Vitruvio e via Settala garantisce un'ampia offerta per le strutture di categoria inferiore.

Oltre alla Stazione Centrale contribuiscono al ruolo predominante della zona anche le strutture alberghiere collocate tra Piazza Repubblica e Corso Buenos Aires, che nell'insieme individuano l'area con maggior concentrazione di strutture alberghiere nel Comune di Milano.

Solo per gli alberghi a 5 e 4 stelle il quadrilatero Centrale – Repubblica – Venezia – Loreto, individua infatti il 30% circa del totale (contro il 24% circa del centro storico). Incrociando questo dato con le informazioni raccolte in precedenza, che segnalano negli utenti di queste categorie il 54% dei turisti totali, si deduce che il 16% circa dei turisti a Milano risiede proprio

nel quadrilatero Centrale – Repubblica – Venezia – Loreto, fatto questo che, dati i diversi segnali di degrado presenti nella zona, dovrebbe incentivare un'azione complessiva di riqualificazione.

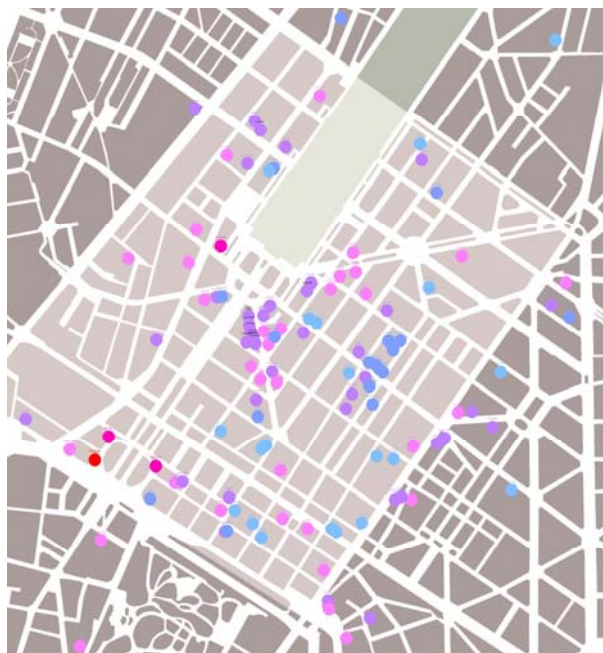


Figura 2

### *Il centro storico*

Meno forte rispetto all'area della Stazione Centrale, il centro storico detiene comunque un elevato numero di strutture, principalmente di qualità (ma non mancano gli alberghi di bassa categoria) e ben distribuiti all'interno della cerchia dei navigli ad eccezione delle aree di Sant'Ambrogio e San Babila.

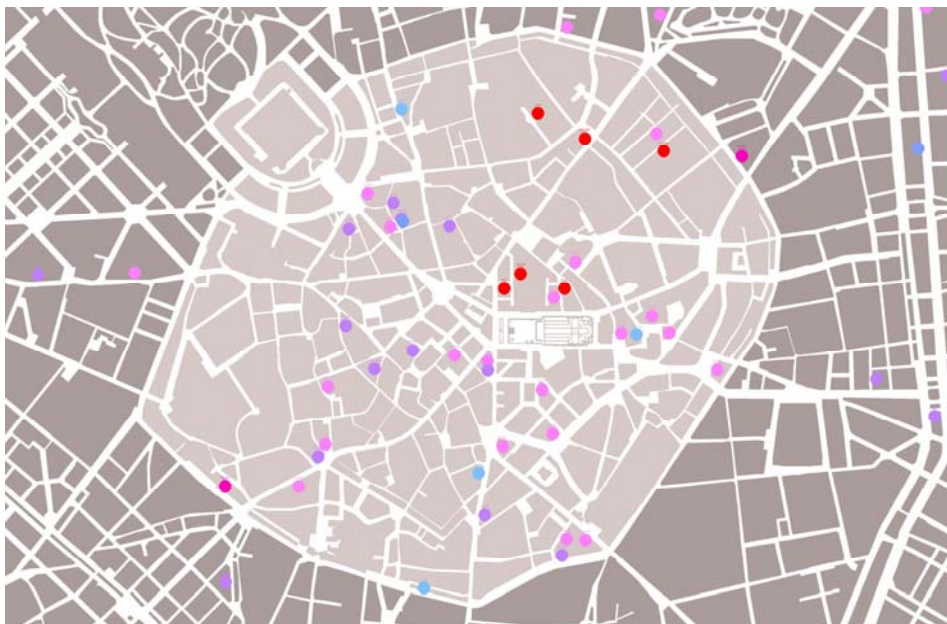


Figura 3

*Milano ovest: gli assi di via Washington e Sempione-Certosa*

Al di fuori delle aree della Stazione Centrale e del centro storico, il territorio di Milano offre al suo interno diverse strutture di fascia alta come i centri congressi spesso in prossimità di tangenziali e raccordi autostradali o come alcuni alberghi di qualità posizionati in punti strategici come viale Bligny per la prossimità dell'università Bocconi o piazzale Lodi, snodo vitale della circonvallazione, e la stazione di porta Garibaldi.

Zona strategica è recentemente diventata anche via Tortona, che da qualche anno ospita il Nhow, unico caso di albergo “di design per il design”, posizionato in un'area urbana marginale per attrattività e accessibilità, capace però di trasformarsi stagionalmente in un'area di richiamo per folle di visitatori da tutto il mondo.

Dall'estremo di via Tortona parte idealmente un asse caratterizzato da una buona presenza di strutture di medio-basso livello che proseguono per via Washington fino alla vecchia Fiera. Giunti alla vecchia Fiera questo asse ideale incrocia in Piazza Firenze la direttrice di Corso Sempione-viale Certosa che da sola accoglie una decina di strutture di alto livello oltre a qualche albergo di categoria inferiore.

In considerazione del recente trasferimento della Fiera e della futura trasformazione complessiva dei vecchi padiglioni cittadini, sarà interessante monitorare lo sviluppo proprio dell'asse di Viale Certosa, che potrebbe vedere un prossimo sviluppo, questa volta verso nord, lungo la direttrice per la Fiera di Rho-Pero (via Gallarate).



### *Hotel di bassa categoria: via Vallazze - via Porpora*

Prosecuzione ideale della zona alberghiera della Stazione centrale sono gli isolati urbani compresi tra via Porpora e via Vallazze con il loro elevato numero di alberghi ad una e due stelle ed anche qualche struttura a tre stelle all'incontro con viale Lombardia e con la Stazione di Lambrate.

Guardando a quest'area si deve considerare il trend in atto dal 1995 al 2005 che ha visto un leggero aumento degli alberghi di alto livello ed un notevole aumento delle strutture medie (a tre stelle) a fronte di una diminuzione della fascia più bassa. Questa tendenza potrebbe dunque prefigurare una riconversione complessiva dell'area in questione a favore di interventi radicali di ristrutturazione edilizia o di un graduale recupero delle strutture presenti con un incremento qualitativo in vista dell'Expo. Sembrerebbe infatti in declino il futuro delle strutture alberghiere di bassa qualità anche in considerazione di un possibile incremento del settore extralberghiero.



Figura 4

### **2.2.7 Il settore extra-alberghiero in città**

Più difficile risulta una valutazione della consistenza e distribuzione sul territorio delle strutture extralberghiere, non solo in virtù degli esigui numeri che si evincerebbero dalle liste provinciali e di categoria, ma anche per le notevoli differenze tra strutture come residence ed ostelli, oltre ai bed and breakfast ed ai campeggi. In generale si osserverà comunque come Milano abbia una percentuale di presenze nell'extra-alberghiero piuttosto ridotta se confrontata con Roma o altre città straniere, il che potrebbe largamente dipendere da un'offerta ridotta più che da una reale carenza di domanda per strutture di questo genere. Nei capitoli precedenti si è per esempio

visto come piuttosto carenti siano i dati e gli studi relativi al turismo religioso, a volte delegato (come nel caso di raduni o eventi non ciclici), a volontari e parrocchie, così come per i parenti di degenti ospitati nelle strutture ospedaliere esistono diverse associazioni no-profit.

Vi sarebbe quindi un'offerta maggiore e più differenziata di quanto non sembri ad un primo esame delle strutture dell'accoglienza, sebbene al momento sembri ancora piuttosto basso il livello organizzativo di questo genere di offerta.

Per questo motivo non possiamo ritenere del tutto rappresentativo l'elenco dei 41 Bed and Breakfast qui rappresentati e distribuiti piuttosto uniformemente sul territorio di Milano.

Quanto agli ostelli per la gioventù presenti nelle liste provinciali sarebbero invece solo 2 le strutture iscritte all'AIG (Associazione italiana alberghi per la gioventù): nei pressi di piazza Vetra e di San Siro, un numero davvero esiguo per una città con ambizioni internazionali come Milano (se paragonato agli otto ostelli "ufficiali" di Amsterdam).

Esiste inoltre un solo campeggio urbano "4 stelle", a ridosso del parco delle Cave, mentre diversi sono invece i residence da due a 4 stelle e sparsi per la città secondo una logica analoga alle strutture alberghiere tradizionali (centro storico, centrale, zona ovest,...). Alcuni residence, per caratteristiche e servizi offerti, si differenziano del resto molto poco dalle strutture alberghiere, anche se più in generale il numero totale di 45 residence presenti, sembrerebbe, come nel caso dei B&B piuttosto contenuto in proporzione alla domanda.

In sintesi sembrerebbe che il settore extra-alberghiero, sia complessivamente il più indietro, sebbene si tratti di un settore caratterizzato da una domanda rilevante e in aumento, a giudicare dai numeri delle città straniere più simili a Milano, come pure dal recente e rapido successo di fenomeni come il couch surfing, idea anglosassone che sta prendendo piede anche in Italia, al di fuori dei canali istituzionali.

### ***2.2.8 Il quadro provinciale***

Il campione analizzato per le strutture alberghiere al di fuori del Comune di Milano (162) rappresenta il 72% del numero complessivo che risulterebbe incrociando i dati IULM con il dato provinciale ISTAT del 2005; dato leggermente inferiore rispetto al 92% analizzato in città, ma comunque significativo.

All'esterno del Comune di Milano si può quindi osservare in generale che le strutture ricettive tendono a collocarsi nelle vicinanze dei principali assi viari. E' quindi possibile individuare, partendo da nord-ovest e procedendo in senso orario: l'asse dell'autostrada A4 Milano-Torino, la Statale 336 verso Malpensa, la Provinciale 11 per Magenta, la Statale 494 per Vigevano, la Statale 35 e la Provinciale 205 per Pavia, la Provinciale 13 Monza-Melzo e l'Autostrada A4 Milano-Brescia.

Al di fuori delle distribuzioni più o meno lineari e gravitanti nelle vicinanze degli assi viari sopracitati si possono inoltre rilevare discrete concentrazioni anche nell'area di Linate-Idroscalo (7% del totale con strutture di qualità medio-alta), come nel Comune di Legnano (8% di qualità medio-bassa) ed infine nel nucleo urbano di Cinisello-Sesto San Giovanni (11%), all'incrocio tra Autostrada e Fulvio Testi, nucleo caratterizzato da un'offerta trasversale (segmento alto quanto basso).

Caso a sé è infine costituito dai comuni di Rho, Pero, Lainate, Arese, Garbagnate e Bollate, con 17 strutture (10% circa) di differente qualità ed al momento ancora sparse all'interno dei rispettivi territori comunali, ma forse destinate ad aumentare e ad essere sempre più attratte dal Polo fieristico e dell'Expo.

## **2.3 Gli attori dell'accoglienza**

I soggetti coinvolti a vario titolo e con differenti responsabilità nella gestione generale del sistema dell'accoglienza milanese, soggetti sia privati che pubblici, sono essenzialmente riconoscibili nelle associazioni di categoria e negli enti ed uffici del turismo (essenzialmente pubblici). Del primo gruppo fanno parte:

- ✓ Federalberghi
- ✓ Assolombarda

Al secondo gruppo appartengono:

- ✓ Comune di Milano
- ✓ Provincia di Milano
- ✓ Touring Club Italiano
- ✓ CTS - Centro Turistico Studentesco e Giovanile
- ✓ ENIT – Agenzia Nazionale del Turismo

### **2.3.1 Federalberghi**

Federalberghi è un'organizzazione nazionale e rappresenta gli albergatori italiani nei rapporti con le istituzioni e le organizzazioni politiche, economiche e sindacali.

Inoltre Federalberghi si occupa di incentivare l'economia turistica e promuovere l'offerta turistico ricettiva nazionale.

Federalberghi stipula contratti nazionali di lavoro, svolge e patrocina attività scientifica per l'analisi del settore, promuove la formazione imprenditoriale degli associati, assiste e coordina il sistema organizzativo a livello territoriale ed a quello regionale nelle attività di tutela delle imprese.





Federalberghi conta 177 hotel associati da 5 stelle Lusso a 3 stelle.

### **2.3.2 Assolombarda**

Assolombarda è l'associazione delle imprese industriali e del terziario dell'area milanese.

Si costituisce di imprese nazionali e internazionali, suddivise nei diversi settori, tra cui il turismo, imprese piccole medie e grandi, per un totale di più di 300.000 addetti sul territorio provinciale e altre centinaia di migliaia nel resto del Paese.

Assolombarda svolge un'azione di tutela e rappresentanza degli interessi delle imprese nei confronti delle Istituzioni, della Pubblica Amministrazione, del mondo politico e sindacale e della società in generale e favorisce la collaborazione tra le aziende associate.

Assolombarda conta 36 hotel associati da 5 stelle a 3 stelle.

### **2.3.3 Comune di Milano**

Il Comune di Milano interviene a vari livelli e con varie iniziative nella gestione del turismo cittadino. Le principali azioni svolte dal Comune sono essenzialmente individuabili sotto il profilo del *marketing territoriale* tout court: iniziative volte a migliorare l'attrattività di Milano, e ad accrescere la domanda turistica, anche attraverso l'organizzazione di manifestazioni, eventi e concorsi. Per la successiva gestione dell'accoglienza è stato istituito uno sportello per il turismo online che al momento è però ancora in fase di riprogettazione e non consultabile. In attesa di poter valutare uno strumento essenziale come lo sportello online del Comune, molti dei principali compiti di informazione e accoglienza dei turisti italiani e stranieri sembrano al momento svolti dalla Provincia.

### **2.3.4 Provincia di Milano**

Gli IAT (sportelli di informazioni e accoglienza turistica ) della Provincia di Milano svolgono attività di informazione ed accoglienza turistica e le informazioni sono disponibili in cinque lingue europee (italiano, inglese, spagnolo, francese, tedesco, russo).

Si tratta di informazioni sulle attrattive turistiche, musei, eventi e manifestazioni di Milano; inoltre presso gli IAT è possibile ritirare [materiale cartaceo](#) informativo: [mappe della città](#), informazioni sui musei e informazioni utili (in italiano e inglese) e della [provincia](#) (in italiano, inglese, francese, tedesco, spagnolo)

Gli sportelli distribuiscono [MilanoMese](#), la rivista in italiano ed inglese sugli appuntamenti mensili (mostre d'arte, musica classica e leggera, fiere e mercati, sport, ecc.) e [pubblicazioni](#) promozionali sulle bellezze artistiche, naturali e architettoniche del territorio provinciale

Sono disponibili informazioni sulla [ricettività](#) del territorio, prenotazione itinerari turistici e visite d'arte guidate, informazioni sull'organizzazione della [rete dei trasporti](#) milanese e dell'hinterland e possibilità di scaricare [audioguide](#) del centro di Milano tramite bluetooth su dispositivi portatili

Il sito <http://www.provincia.milano.it/turismo> presenta gli elenchi delle strutture ricettive suddivisi per categoria e tipologia: vi sono censiti 380 Hotel da 5 stelle lusso a 1 stella, 46 residence, 2 ostelli e 1 campeggio, 42 Bed&Breakfast, 61 affittacamere solo per il Comune di Milano, oltre alle strutture presenti nel resto della Provincia.

### ***2.3.5 Touring Club Italiano***

Il Touring Club Italiano è un'associazione no profit che si occupa da oltre un secolo di turismo, salvaguardia del patrimonio italiano e della conoscenza di Paesi e culture.

Oltre alle iniziative e offerte rivolte ai soli soci (sconti, convenzioni e pubblicazioni tematiche), l'associazione svolge in proprio [ricerche e studi](#) e si occupa di [editoria](#) (con svariate pubblicazioni e monografie, tra le quali anche diverse guide di Milano e Provincia). Il TCI organizza inoltre una rete di [volontari](#) per favorire e promuovere la conoscenza dei beni culturali italiani e cura anche un proprio sito [web](#), complesso e completo, dove è possibile accedere, tra l'altro, anche ad una banca dati ben fornita con un totale di 88 strutture convenzionate presenti nella provincia di Milano (tra alberghi, b&b, residence e agriturismi).

### ***2.3.6 CTS - Centro Turistico Studentesco e Giovanile***

Si tratta di un'associazione no profit riconosciuta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, le cui finalità sono la diffusione del turismo studentesco giovanile e sociale, e della conoscenza, protezione, e tutela degli ambienti naturali e del patrimonio storico, artistico e culturale.

Numerose e in continuo aggiornamento sono le convenzioni con i centri culturali italiani, per consentire ai soci di usufruire di sconti ed agevolazioni in musei, monumenti, teatri e cinema.

CTS aderisce alla FITUS (Federazione Italiana Turismo Sociale), alla AITR (Associazione Italiana Turismo Responsabile) e alla Federparchi (Federazione Italiana dei Parchi e delle Riserve Naturali).

### ***2.3.7 ENIT – Agenzia Nazionale del Turismo***

Consiste nello strumento di realizzazione delle politiche di promozione dell'immagine turistica italiana e di supporto alla commercializzazione dei prodotti turistici italiani nel mondo.



Sul sito dell'ENIT si trovano schede informative per ogni capoluogo e provincia, informazioni su come muoversi e come organizzare il proprio soggiorno.

## **2.4 Problemi specifici del sistema di gestione dell'accoglienza**

Nel primo paragrafo di inquadramento e analisi sono già emerse alcune criticità strutturali del turismo in area milanese: i picchi negativi di presenze nei week-end e nel mese di agosto, il parziale degrado del principale distretto dell'accoglienza milanese (il quadrilatero Centrale – Repubblica – Venezia – Loreto), il ed un certo sbilanciamento dell'offerta verso le strutture di minor qualità altrove sostituite da un forte settore extra-alberghiero, in grado di offrire maggior flessibilità e varietà nell'offerta a costi contenuti. Oltre alla stagionalità tipica del sistema turistico milanese spicca la mancanza di un vero e proprio portale dell'accoglienza milanese in grado di raccogliere le diverse banche dati di ogni ente e di coordinare le informazioni. Ma più ancora, se è evidente lo sforzo del Comune nel promuovere l'immagine di Milano e di attrarre nuovi visitatori soprattutto all'estero, può sembrare meno evidente l'attività atta ad agevolare la visita e la permanenza anche di chi si appresta a venire Milano e per la prima volta sia per motivi turistici che di studio e lavoro.

Per questo motivo si analizzeranno qui di seguito alcuni casi di gestione dell'accoglienza, a partire dai siti internet di altre città italiane e straniere per valutare anche il caso di un singolo progetto pilota di struttura extra-alberghiera alternativa (il Milano design camping), esempio di una delle alternative di qualità a basso costo, cioè di quelle strutture in grado di intercettare le esigenze dei visitatori con disponibilità economica media o bassa ed attualmente insoddisfatti dalle strutture alberghiere tradizionali di bassa qualità. Da ultimo si analizzerà anche l'esempio del progetto One Dream, One City sempre inerente alle problematiche connesse con l'accoglienza nel territorio milanese.

*Sito web del turismo: città di ROMA - <http://www.turismoroma.it>*

Gestito dall'Ufficio Turismo del Comune di Roma

✓ Sezioni:

- eventi
- mangiare
- dormire
- musei
- congressi
- mappa di Roma
- calcolo percorso mezzi pubblici (ATAC)



- meteo
  - servizi sanitari
  - itinerari turistici / religiosi
  - notizie in primo piano
- ✓ Giudizio: Chiaro, immediato, completo e di facile consultazione.

*Sito web del turismo: città di VENEZIA - <http://www.comune.venezia.it>*

Gestito dal Comune di Venezia

- ✓ Sezioni:
- eventi
  - manifestazioni e feste
  - mappe
  - webcam
  - notizie in primo piano
  - link al sito [www.veniceconnected.com](http://www.veniceconnected.com), sito di servizio turistico con possibilità di acquisto online
  - link al sito [www.agendavenezia.org](http://www.agendavenezia.org), sito relativo a mostre ed appuntamenti culturali in città
- ✓ Giudizio: Scarno, poco accattivante e incompleto: il sito è maggiormente dedicato all'attività istituzionale del Comune e rimanda agli altri due siti per la pianificazione di una visita e per le manifestazioni culturali. Nell'insieme però, anche con il supporto degli altri due siti, la pianificazione di una visita, dalla scelta della struttura alberghiera alla definizione di un percorso o di un'attività, risulta piuttosto complessa.

*Sito web del turismo: città di VENEZIA - <http://www.turismovenezia.it/>*

Gestito dall'Agenzia per il Turismo di Venezia

✓ Sezioni:

- eventi
- da vedere
- dove alloggiare
- spiagge
- itinerari
- informazioni utili
- arrivare a venezia...
- gastronomia
- webcam
- links
- meteo

✓ Giudizio: Chiaro, immediato, completo e di facile consultazione.

*Sito web del turismo: città di FIRENZE - <http://www.firenzeturismo.it>*

Gestito dall'Agenzia per il Turismo di Firenze

✓ Sezioni:

- itinerari
- trova
- mappe
- info (mangiare dormire muoversi ecc)
- video
- foto
- community
- eventi
- notizie in primo piano



- ✓ Giudizio: Completo, ma troppo complesso e con ridondanza di link a pagine esterne, di non facilissima consultazione.

*Sito web del Turismo: città di PARIGI - <http://it.parisinfo.com>*

Gestito dall'Ente del Turismo e dei Congressi di Parigi (Ville de Paris e Camera di Commercio)

✓ Sezioni:

- hotel & accomodation
- museums & monuments
- what's on
- shopping & fashion
- restaurants & cafes
- trips & tours
- maps transports
- practical paris
- turismo d'affari
- fototeca

- ✓ Giudizio: Completo e di facile consultazione, ma poco accattivante.

*Sito web del Turismo: città di BARCELLONA - <http://www.barcelonaturisme.com>*

Gestito dal Consorzio del Turismo di Barcellona (Consiglio Municipale, Camera di Commercio e Industria, Fondazione per la Promozione di Barcellona)

✓ Sezioni:

- practical guide
- what to visits
- things to do
- bcn shop
- culture and activities
- useful information
- shopping
- where to eat



- day itineraries
  - attractions and leisure
  - what's on
  - hotel
  - restaurants and flights
- ✓ Giudizio: Chiaro, immediato, completo e di facile consultazione, comodo per prenotare hotel, citypass ecc..

*Sito web del Turismo: città di VIENNA - <http://www.wien.info>*

Gestito da Wien-Hotels & Info

- ✓ Sezioni:
- da vedere
  - musica e palcoscenico
  - acquisti
  - mangiare e bere
  - lifestyle viennese
  - vienna per...
  - info di viaggio
  - prenotazione hotel
  - meteo
  - my vienna
  - foto
  - notizie in primo piano
- ✓ Giudizio: Completo ma poco ordinato e poco accattivante

*Sito web del Turismo: città di BERLINO*

Gestito dall'Ente del Turismo di Berlino

- ✓ Sezioni:
- scoprire berlino
  - ospitalità



- eventi
  - convegni
  - gruppi
  - mangiare & bere
  - shopping
  - storia
  - sopra la btm
  - online-shop
  - pianta della città
  - 360° virtual tour
  - download della guida
- ✓ Giudizio: immediato e completo ma le pagine interne sono solo in tedesco o in inglese. comoda la guida scaricabile

*Progetto pilota: Milano Design Camping - the culture of hospitality*

Con il progetto Milano Design Camping. The culture of hospitality si intende rispondere alle esigenze di coloro che operano nei settori della creatività, dei giovani interessati a visitare Milano in occasione di grandi eventi legati alla moda, al design, all'arte, alla musica, o ad altri eventi di tipo culturale, che contribuiscono in modo significativo alla linfa vitale della città.

Il progetto *Milano Design Camping. The culture of hospitality* intende articolarsi in una serie di azioni:

1. l'organizzazione, in occasione del Salone del Mobile 2009, di eventi, incontri e due workshop progettuali volti a sensibilizzare l'opinione pubblica così come i giovani designer sul tema dell'ospitalità e dell'accoglienza innovativa e low cost;
2. l'ideazione di un concorso internazionale di progettazione di un campeggio urbano a Milano e la valorizzazione degli esiti del concorso attraverso l'allestimento di una mostra in occasione della Milano Design Week 2010;
3. la creazione di un campeggio urbano temporaneo, low cost, quale cornice della mostra e "prototipo funzionante" di tale nuovo modello di ospitalità, da realizzarsi in occasione della Milano design week 2010.



### *Milano Design Camping: fase 1*

Milano Design Week , 21 aprile – 27 aprile 2008

Palazzina Appiani, Arena Civica, via Byron 2 - Milano

In occasione della Milano Design Week, il Comune di Milano (Assessorato alle Attività Produttive, Moda e Design del Comune di Milano) con il Politecnico di Milano e la Triennale, ha promosso un insieme di eventi ed attività focalizzati sull'uso degli spazi pubblici urbani al fine di migliorare la qualità della vita e rendere la città più accogliente, dinamica ed ospitale.

Nella cornice naturale del Parco Sempione, all'interno e nei pressi della Palazzina Appiani dell'Arena Civica del Comune di Milano, hanno preso forma:

- un percorso espositivo, con installazioni “open air” di artisti e giovani designer sul tema dell'ospitalità innovativa e temporanea, accompagnate da proiezioni di filmati ed immagini di riferimento;
- un luogo di ospitalità, la Palazzina Appiani, in cui sostare, mangiare, bere qualche cosa, ascoltare della musica, lavorare o assistere ad alcuni eventi.

Tra gli eventi, si sono susseguiti:

- il lancio di un concorso internazionale, Milano Design Camping, per la progettazione di un campeggio urbano del futuro accompagnato da una serie di incontri di approfondimento sul tema (con le testimonianze di designer e progettisti coinvolti nel percorso espositivo, tra cui Marco Canevacci – Plastique Fantastique, Marcin Padlewsky – Bakery Group, Giovanni Mazzocchi e James Ennis - progetto Eugea + PositiveFlow e Pietro Carlo Pellegrini -Città sottili - luoghi e progetti di cartone);
- due workshop e due seminari di approfondimento: Design Camping and Kitchen Gardening. Public space services for a more liveable city.
- un incontro sull'uso dei materiali iper-leggeri, per la progettazione di spazi temporanei: Soft Skin for Temporary living.

I due workshop: *Design Camping and Kitchen Gardening*

Attraverso due workshop e due seminari si ha voluto promuovere una serie di riflessioni e sperimentazioni concrete su due temi specifici, particolarmente significativi per la città di Milano nel quadro del futuro Expo 2015:

- il tema dell'accoglienza, ovvero come promuovere modelli di ospitalità innovativi rivolti ai giovani ed a tutti coloro che operano nei settori della creatività, provenienti da tutto il mondo (a cura dell'Unità di Ricerca e Didattica di Design degli Interni, Dipartimento INDACO, Politecnico di Milano);



- il tema della urban agriculture e di come promuovere negli spazi pubblici milanesi la creazione di giardini vegetali pubblici (a cura dell'Unità di Ricerca e Didattica di Design e Innovazione per la Sostenibilità, Dipartimento INDACO, Politecnico di Milano).

Tali temi sono stati affrontati dagli studenti della Facoltà del Design del Politecnico di Milano, corso di laurea in Disegno industriale, orientamento in Design dei servizi, in alcune giornate di attività intensiva di progettazione.

Gli esiti dei due workshop sono stati presentati in occasione di due incontri seminariali e sono stati esposti nel percorso espositivo e all'ingresso della Palazzina Appiani.

I workshop, attivati nel quadro dell'iniziativa Milano Design Camping, si svolgono anche nel contesto della ricerca europea Human Cities Sustainable Urban Design (EU Programme CULTURE 2007-2013) che indaga l'uso creativo degli spazi urbani pubblici per rivitalizzazione delle città.

*Milano Design Camping: azione 2 (gennaio 2009 – aprile 2010)*

L'istituzione del concorso internazionale "Design Camping" si articolerà in specifiche fasi:

- una prima fase di ideazione del concorso internazionale e redazione del bando;
- una seconda fase di costruzione di un progetto d'immagine coordinata con naming, logo, sito web e strumenti di comunicazione in doppia lingua (italiano ed inglese) al fine di divulgare l'iniziativa;
- una terza fase di gestione del bando di concorso attraverso l'istituzione di un helpdesk, l'attivazione di una piattaforma web volta a gestire il download del regolamento, dei moduli e della documentazione di base necessaria per partecipare al concorso, la registrazione dei partecipanti, la risposta e condivisione delle domande da parte degli interessati (faq), la raccolta degli elaborati, sia relativamente alla I che alla II fase di concorso e la comunicazione degli esiti sia intermedi che finali a seguito dei lavori della giuria;
- una quarta fase, integrata alla quarta, di organizzazione e gestione dei lavori della giuria;
- una quinta fase di coordinamento, supervisione e realizzazione di alcuni prototipi dei progetti vincitori, in collaborazione con aziende partner del concorso ed aziende selezionate ad hoc;
- una sesta fase di ideazione e realizzazione di una mostra sugli esiti del concorso da realizzare in occasione della settimana del Salone del Mobile 2009.

*Milano Design Camping: azione 3 (settembre 2009 – aprile 2010)*

La creazione di un luogo di campeggio urbano temporaneo in occasione del Salone internazionale del mobile 2010 si articola nelle seguenti fasi:

- una prima fase di identificazione del luogo in cui allestire tale campeggio urbano (al momento ipotizzato all'interno dell'Arena Civica di Milano), di ideazione di un primo concepì di progetto;
- una seconda fase di interlocuzione con le istituzioni coinvolte al fine di condividere il progetto e ricevere le necessarie autorizzazioni;
- una terza fase di redazione del progetto esecutivo relativamente all'allestimento generale, ai singoli spazi (privati e collettivi), i sistemi di percorso, il sistema comunicativo e i servizi offerti;
- una quarta fase di interlocuzione con possibili aziende e istituzioni partner (in qualità di patrocinatori, sponsor tecnici e sponsor);
- una quinta fase di realizzazione del campeggio urbano e dei servizi ad esso connessi (prenotazione, ecc.);
- una sesta fase di gestione e infine di smontaggio del campeggio urbano.

Accompagnano l'intero iter del progetto tre attività:

- di coordinamento e project management del progetto;
- di ricerca di sponsor, sponsor tecnici e possibili partner interessati a co-finanziare il progetto;
- di comunicazione e divulgazione dell'intero progetto, nelle sue diverse fasi.

Progetto patrocinato e sostenuto dal Comune di Milano, Assessorato alle Attività Produttive, Moda e Design del Comune di Milano.

Promosso da: Politecnico di Milano e Triennale di Milano

Coordinato e organizzato da: Special

Progetto di allestimento: BPM studio srl

Il Concorso Design Camping è patrocinato dall'Associazione Europea TensiNet



### *One Dream, One City*

L'Amministrazione comunale di Milano ha inserito tra i propri obiettivi strategici un progetto di accoglienza e formazione di giovani eccellenze (studenti universitari, manager, ricercatori) provenienti da paesi di tutto il mondo denominato "One dream, one city" ed affidato nella sua realizzazione all'Assessorato Politiche del Lavoro e dell'Occupazione, in collaborazione con l'Assessorato alla Ricerca, Innovazione e Capitale Umano e altri Assessorati.

Obiettivo di questa iniziativa è presentare Milano alla comunità internazionale come modello di eccellenza nel campo della ricerca, dell'innovazione e dell'alta formazione ed attrarre giovani talenti internazionali affinché possano inserirsi nella società cittadina o, tornando ai paesi di origine, diventare ambasciatori del "made in Italy" e sostenitori del "marchio Milano".

Si intende, inoltre, promuovere la crescita e lo sviluppo di una "comunità internazionale" di giovani che, al di là delle differenti culture e provenienze, condividano e diffondano la cultura dell'eccellenza e dell'innovazione facendosi portavoce dell'esperienza vissuta nella nostra città.

Un progetto di tale portata si può attuare solo in stretta sinergia con il "Sistema Milano", ovvero con tutti gli attori dello scenario economico, sociale, culturale, finanziario e dell'alta formazione.

Solo una progettualità condivisa potrà, infatti, permettere la più ampia partecipazione e conferire all'iniziativa un interesse ed un prestigio internazionali. A tale scopo è stato redatto un protocollo d'intenti già firmato da 30 Enti cittadini di grande prestigio (Università, Fondazioni, Associazioni imprenditoriali, culturali e di alta formazione, ecc.) per garantire al progetto il supporto dell'intero "Sistema Milano" al fine di accrescerne l'attrattiva a livello internazionale.

Una prima fase attuativa del progetto ha visto la costituzione di tavoli di lavoro permanenti con i partner sin ora coinvolti per definire e gestire:

1. accoglienza e normativa
2. comunicazione
3. formazione e tempo libero
4. finanziamenti, fund raising, sponsorizzazioni e prestiti d'onore internazionali.

Un quinto tavolo svolge funzione di supervisore.

I giovani talenti, attraverso questo progetto, possono conoscere ed amare Milano. Il Comune di Milano offre, infatti, ai partecipanti al progetto la possibilità di intervenire ad alcuni tra gli eventi più significativi nel campo dell'arte, della moda, dello sport, dello spettacolo. I giovani hanno così modo di visitare mostre e musei, di partecipare ad eventi del settore della moda, di praticare numerosi sport e di frequentare un corso di cucina italiana e di degustazione vini.

Il soggiorno a Milano offrirà, inoltre, l'opportunità di conoscere le bellezze artistiche, naturali e paesaggistiche del nostro Paese. La posizione geografica di Milano consente, infatti, di raggiungere (con spostamenti in treno o in aereo di breve durata) importanti città d'arte come Venezia, Firenze e Roma, lo splendido litorale ligure o tirrenico d'estate, le suggestive vette della Val d'Aosta o del Trentino d'inverno e le pittoresche cittadine dei rinomati laghi lombardi nelle stagioni intermedie.

Il Comune di Milano organizza per i partecipanti uno specifico corso di italiano lingua straniera. Il corso è complementare al laboratorio e la frequenza è obbligatoria. Si prevede la realizzazione di un corso di italiano a distanza (e\_learning) per consentire agli studenti stranieri di giungere nel nostro Paese dopo aver appreso le nozioni basilari della nostra lingua.

A supporto degli studenti e a garanzia del percorso formativo e culturale previsto, il Comune di Milano destina un tutor a favore degli studenti per tutta la durata della loro permanenza a Milano.

Le spese relative alla produzione di tutti i documenti necessari per l'ingresso, alla copertura assicurativa per malattia e infortuni valida per l'Italia, al volo di andata e ritorno, sono a carico dello studente o del paese di origine.

I restanti costi sono definiti sulla base di ogni singolo progetto educativo e la loro copertura è prevista attraverso un sistema misto comprendente borse di studio, intervento diretto dei singoli Governi, partecipazioni di sponsor, prestiti d'onore internazionali.

Ogni Paese che partecipa al progetto, dopo aver selezionato gli aspiranti in possesso dei requisiti richiesti per ogni singolo percorso formativo, propone una rosa di candidati che vengono successivamente valutati dall'Ente/Università presso il quale è previsto il master specifico e dalle aziende che si rendono disponibili ad accoglierli per il relativo stage.

La priorità evidenziata sia dalle Università che dagli Enti di Formazione è quella dell'accoglienza. In accordo con i servizi universitari, si sta valutando l'opportunità di istituire una "unità operativa" di coordinamento per gli studenti provenienti da Paesi stranieri. In particolare, gli attori si sono concentrati sulle difficoltà riscontrate nel processo di regolarizzazione degli studenti stranieri soggiornanti a Milano. Si è dunque lavorato ad un documento comune che non solo evidenziasse le problematiche relative al rilascio/rinnovo del titolo di soggiorno, ma all'elaborazione di ipotesi operative per la risoluzione delle stesse. La prima ipotesi si propone di risolvere il problema nel breve periodo, prevedendo la convocazione di gruppi di studenti presso l'ufficio immigrazione in alcuni giorni dedicati al rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio. In tali occasioni, i servizi universitari potrebbero supportare gli uffici della Questura fungendo anche da "garanti" per il corretto espletamento delle pratiche. Grazie al confronto ed al supporto della Questura di Milano, tale ipotesi è stata attuata con successo, consentendo a gran parte dei nuovi immatricolati non Europei presso tutte

le università coinvolte nel progetto di ottenere un titolo di soggiorno definitivo a distanza di sei/sette mesi dalla richiesta, dimezzando dunque i tempi di attesa.

Una seconda ipotesi è quella di creare di uno sportello ad hoc per il rilascio/rinnovo del titolo di soggiorno per motivi di studio. Tale proposta, inizialmente auspicata come soluzione di lungo periodo, si avvia verso una possibile concretizzazione, poiché l'edificio da destinare a tale scopo è già stato identificato dal Comune di Milano e considerato idoneo dalla Questura di Milano – Ufficio Immigrazione.

Il progetto prevede l'utilizzo di un sito internet realizzato ed aggiornato nelle lingue più diffuse al mondo. Internet risulta, infatti, lo strumento preferito ed utilizzato abitualmente dai destinatari del progetto e permette di raggiungere il pubblico di riferimento in modo veloce, a costi contenuti, da qualsiasi luogo, con informazioni sempre aggiornate. Il sito diventerà la “vetrina ufficiale” del progetto per:

1. facilitare l'accesso alle informazioni utili per studiare, muoversi, vivere, stabilirsi a Milano;
5. consolidare Milano quale polo di eccellenza;
2. dare opportuna visibilità alla rete delle Istituzioni che hanno scelto di sostenere attivamente il progetto e promuovere il sistema Milano/Italia;
3. gestire il social/professional network dei partecipanti.

Gli attori coinvolti e firmatari della dichiarazione di intenti sono:

Accademia di Comunicazione

Accademia Teatro alla Scala

Accademia di Belle Arti di Brera

Assolombarda

C.C.I.A.A. di Milano

Collegio di Milano

Comune di Milano – Assessorato alla Cultura

Comune di Milano – Assessorato alla Ricerca, Innovazione e Sviluppo del Capitale Umano

Comune di Milano – Assessorato alle Attività Produttive

Comune di Milano – Assessorato Politiche del Lavoro e dell'Occupazione

Comune di Milano – Assessorato Sport e Tempo Libero

Comune di Milano – Assessorato Turismo Marketing Territoriale



Comune di Milano – Assessorato Casa  
Conservatorio statale di Musica di Milano Giuseppe Verdi  
Domus Academy  
Fondazione CEUR  
Fondazione IULM  
Fondazione Rotary Milano per Milan  
Fondazione Rui  
Fondazione Scuole Civiche di Milano  
IED – Istituto Europeo di Design  
Intesa Formazione  
Milano Accademia di Formazione  
Milanosport  
NABA - Nuova Accademia di Belle Arti Milano  
Promos Quanta Agenzia Sport Villane  
Scuola Superiore del Commercio Turismo servizi e professioni  
SOGEMI  
Unione del Commercio e del Turismo della Provincia di Milano  
Università Cattolica del Sacro Cuore  
Università Commerciale Luigi Bocconi  
Università degli Studi di Milano  
Università degli Studi di Milano Bicocca  
Università IULM  
Università Politecnico di Milano  
Università Vita Salute San Raffaele di Milano

## **2.5 Conclusioni – Individuazione delle priorità:**

In base all'analisi sin qui svolta e degli esempi sopra illustrati sono state individuate alcune possibili linee d'azione e coordinamento per migliorare il quadro generale dell'accoglienza milanese, azioni finalizzate ad accrescerne la fruibilità, ma anche a favorirne lo sviluppo con



particolare attenzione al turismo straniero, ed ai periodi non lavorativi (week-end e mese di agosto).

Non considereremo in questo ambito le proposte che prevedano incentivi, sovvenzioni o progetti urbanistici ed edilizi per il recupero del principale distretto alberghiero di Milano, cioè il quadrilatero Centrale – Repubblica – Venezia – Loreto, attualmente ancora soggetto a fenomeni di degrado di vario genere. E' infatti auspicabile che un intervento in tal senso possa e debba prescindere dalle osservazioni in merito all'attrattività turistica della città di Milano e possa essere attuato dal Comune anche in assenza di particolari forme di coordinamento e cooperazione con altri enti pubblici e privati.

Le proposte successivamente presentate prevedono invece interventi che possano garantire effetti più generali sull'intero territorio milanese, che richiedano una cooperazione ed un coordinamento trasversale tra enti e che possano anche divenire motori di sviluppo e sono:

- la realizzazione di un progetto pilota fulcro di attività culturali e di supporto all'internazionalizzazione, ovvero la creazione di una *International house*;
- la realizzazione di un *portale milanese dell'accoglienza*, che consenta di unificare gli sforzi attualmente compiuti da diversi enti (come indicato al capitolo 4), coordinandone il lavoro e semplificando i servizi per i turisti italiani e stranieri e migliorando l'accessibilità a dati ed informazioni online.



### 3. Alta Formazione e Ricerca

#### 3.1 Premessa

Il nesso che lega il tema dell'alta formazione e della ricerca con le questioni più inerenti il governo delle aree metropolitane forse non è immediato.

Anche se può apparire pleonastico esplicitarlo in apertura, poiché se ne darà conto nel corso di questo capitolo, può essere utile ricordare come la ricerca e la qualifica del capitale umano rappresentino sempre di più elementi importanti per lo sviluppo delle città e non solo nel caso di aree per così dire 'forti' dal punto di vista socio-economico.

Basti pensare all'esperienza di Pittsburgh, duramente colpita negli anni '80 dalla crisi del settore siderurgico che ne aveva determinato la ricchezza e capace di riconvertirsi e trovare una via d'uscita alla perdita delle fabbriche proprio puntando sulla presenza dei centri tecnologici più all'avanguardia del paese, della sua università e di una ricerca medica avanzatissima. Tutte le risorse della città e dei suoi magnati sono andate a supportare centri di ricerca, progetti di trasferimento tecnologico, nuove aziende che commercializzassero le tecnologie. Da questi sforzi sono nate aziende all'avanguardia, come il motore di ricerca Lycos, nato dal progetto di un professore di Carnegie Mellon, o la Fore Systems, una delle prime aziende di *internet switching equipment* fondata da tre ricercatori della stessa università.

A metà anni '90 i segnali della ripresa erano già visibili. Nel settembre di quest'anno la casa Bianca ha annunciato, qui, la sede del G20.

La relazione tra ricerca e innovazione e sistema urbano è al centro dell'attenzione di questo capitolo. Tale legame appare, così per come anche accennato in precedenza, duplice. Se da un lato l'ambiente urbano, per le sue caratteristiche appare quello più fertile per lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione, d'altro canto al mondo dell'Università e dell'alta formazione viene chiesto di 'aprirsi' al dialogo e alla collaborazione con il territorio e con gli altri soggetti ed enti rilevanti sulla scena urbana (Regione, enti locali, Fondazioni, associazioni imprenditoriali, ordini professionali, scuola, istituzioni culturali, terzo settore).

Economia della conoscenza, capitale umano, innovazione: sono queste tre termini principali con i quali si coniuga sempre più spesso l'imperativo della crescita e della competitività dei sistemi economici, nazionali e locali e, per questa via anche del sistema economico europeo.

Le istituzioni universitarie si trovano al centro di questi processi, chiamate a ricoprire ruoli nuovi e strategici: scuole di alta formazione, laboratori di ricerca e conoscenza, fonti di input cruciali per i processi innovativi nelle imprese, nel governo, nell'amministrazione pubblica e nella società più un generale. Esse si collocano al centro quindi non solo in quanto agenti fondamentali nei campi dell'istruzione superiore e della ricerca, ma anche per i ruoli di 'ponte' nei confronti della società e dell'insieme delle imprese: non bastano infatti un buon sistema

universitario e un alto investimento in ricerca e sviluppo per realizzare *tout court* una elevata competitività o la 'società della conoscenza'.

Occorrono altre precondizioni e altre funzioni fondamentali di carattere 'integrativo' che le Università possono svolgere o concorrere a svolgere<sup>1</sup>:

- una funzione di 'trascodifica' dei risultati della ricerca scientifica in direzione delle imprese e di trasferimento tecnologico;
- una effettiva integrazione tra ricerca e istruzione superiore, in modo da mantenere quest'ultima al passo dello sviluppo scientifico;
- una imprenditorialità orientata alla scienza.

D'altro canto ci si interroga su quali siano le condizioni territoriali più adatte, quelle in cui sia possibile trovare buone condizioni di partenza per svolgere tutte queste funzioni molteplici e complesse; la risposta è naturalmente un ambiente urbano, che per le sue caratteristiche appare il più indicato:

- perché ricco di funzioni differenziate e specializzate, a carattere sia produttivo che culturale;
- perché crocevia di reti molteplici di interazione, informazione, decisione, scambio;
- perché nodo di accessibilità generalizzata verso il mondo esterno;
- perché grande mercato del lavoro e grande bacino di domanda di servizi avanzati e superiori (come per l'appunto l'istruzione e la ricerca).

La città dunque, e la grande città in particolare, costituisce la localizzazione naturale dei servizi di istruzione superiore e di tutto quel complesso di attività a questa interrelate.

E' anche per questo motivo che sulla città si sta concentrando l'attenzione di soggetti diversi, tra cui l'Unione Europea, così come evidente nelle *Community Strategic Guidelines 2007-2013*<sup>2</sup>.

Anche gli orientamenti strategici comunitari sottolineano questo aspetto. Nel documento si sottolinea infatti come:

' In tale contesto, è necessario rafforzare le capacità nazionali e regionali in materia di RST, incentivare gli investimenti nelle infrastrutture connesse alle TIC e diffondere tecnologie e conoscenza attraverso opportuni trasferimenti tecnologici e meccanismi di scambio di conoscenze. La sensibilizzazione per promuovere un migliore uso del potenziale esistente in materia di RST potrebbe essere incoraggiata attraverso «previsioni» regionali e altri metodi di pianificazione strategica a livello regionale, *tra cui un dialogo regolare e sistematico con le principali parti interessate.*'

Per quanto concerne la situazione specifica della città di Milano esistono al momento alcuni studi e ricerche che hanno provato ad inquadrare il ruolo delle università nel contesto urbano

---

<sup>1</sup> *L'impatto delle Università milanesi sull'economia locale – Studiare e vivere a Milano -*, Megliomilano, 2005

<sup>2</sup> Commissione Europea, *Orientamenti strategici comunitari per la coesione economica, sociale e territoriale 2007-2013*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 21 ottobre 2006

milanese<sup>3</sup>, intendendola come struttura per la produzione di conoscenza e di competitività ed in grado di influire sui processi di innovazione.

Scopo di questo contributo è quello di indagare e capire quali sono problemi e questioni specifici di questo settore, attorno alla soluzione dei quali sia possibile costruire coesione e favorire forme di cooperazione tra soggetti diversi.

Detto in altre parole, a partire dall'identificazione di problemi/temi ritenuti rilevanti, identificare possibili soluzioni (progetti) in grado di generare benefici diffusi per l'area metropolitana e che vedano impegnati un novero, il più possibile ampio, di soggetti diversi.

### **3.1.1 Metodologia**

Per tentare di dare una risposta a queste domande si è volutamente adottata una metodologia complessa. Ci si è basati in primo luogo sulla raccolta di materiale documentario e di dati secondari per ricostruire lo scenario di sfondo e per ottenere informazioni sulle diverse università presenti sul territorio milanese.

Tale background è stato poi integrato ed arricchito da un'ampia serie di interviste a soggetti rilevanti, materiale che costituisce di fatto la fonte principale dell'intero lavoro.

Attraverso le interviste si è proceduto indagando le percezioni di alcuni tra i principali attori: iettori, esponenti della comunità scientifica, rappresentanti del mondo istituzionale e culturale e personale tecnico e scientifico.

Le interviste hanno avuto la forma di colloqui semi-strutturati, nel corso dei quali si è invitato l'interlocutore ad individuare quali potevano essere, dal suo punto di vista, i possibili ambiti di cooperazione tra università ed altri enti nel contesto milanese.

Alcuni incontri hanno invece avuto come obiettivo quello di favorire la ricostruzione di alcune vicende relative a progetti già in essere e ritenuti di particolare interesse perché vedono/hanno visto la collaborazione e la compartecipazione di istituzioni di diversa natura (universitarie e non). La ricostruzione di queste vicende, restituite nel rapporto, ha avuto come obiettivo quello di costruire una mappa delle iniziative in corso e di mettere in luce meccanismi e modalità che hanno permesso in passato di promuovere e portare avanti progetti condivisi.

Una rapida scorsa all'elenco dei soggetti intervistati mostra che, anche se non è stato possibile coinvolgere tutti i protagonisti, tuttavia è evidente come i principali punti di vista siano sufficientemente rappresentati.

---

<sup>3</sup> *L'impatto delle Università milanesi sull'economia locale – Studiare e vivere a Milano* - , Megliomilano, 2005; *Studiare e vivere a Milano – Gli studenti pendolari: accoglienza e spostamenti. Le iniziative per aumentare l'offerta abitativa*, MeglioMilano, 2004; Ballarino G., Regini M., *Formazione e professionalità per l'economia della conoscenza. Strategie di mutamento delle università milanesi*, Milano, Franco Angeli, 2005

In estrema sintesi, nel corso di questi mesi le operazioni di ricerca svolte hanno riguardato:

- a) ricostruzione, dal punto di vista quantitativo della consistenza del settore universitario milanese: raccolta di dati quantitativi e materiale documentale;

La raccolta di informazioni ha riguardato:

- l'offerta formativa complessiva che la città è in grado di offrire;
- il numero di studenti iscritti italiani e stranieri presso le sette Università milanesi;
- il personale (docenti, ricercatore, tecnici) che complessivamente trova impiego presso le Università cittadine.

- b) Interviste ad alcuni dei soggetti rilevanti individuati preliminarmente

E' stato possibile incontrare:

- prof. Ballio, rettore del Politecnico di Milano;
  - prof. DeClevarettore dell'Università degli Studi di Milano;
  - prof. Tabellini, rettore dell'Università Commerciale Luigi Bocconi;
  - prof. Ornaghi, rettore dell'Università Cattolica;
  - prof. Regini, prorettore per la formazione post-laurea e l'internazionalizzazione, Università degli studi di Milano;
  - dott. Meomartini, presidente Assolombarda;
  - prof. Di Maiopresidente Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia (IRER);
  - dott. Albonetti, Direttore generale Istruzione, formazione e lavoro della Regione Lombardia;
  - dott. Javidi, dirigente Marketing Territoriale, Camera di Commercio di Milano – Promos;
  - prof. Barbetta, Responsabile Unità Strategica per la Filantropia, Fondazione Carialo.
- Inoltre, rispetto ad alcuni primi approfondimenti tematici, sono stati incontrati:
- ing. Serazzi, responsabile Acceleratore d'Impresa – Politecnico di Milano;
  - dott. Lombardi, presidente Collegio di Milano;
  - ing. Arnaldo Foglio Para, delegato alle attriti sportive Politecnico di Milano;
  - dott.ssa De Carli, Comune di Milano, responsabile progetto 'One dream, one city';
  - prof. Noci, responsabile per Politecnico di Milano del progetto 'Osservatorio Marketing Territoriale';
  - ing. Agasisti, coordinatore segreteria tecnica 'Osservatorio regionale per il diritto allo studio universitario' Regione Lombardia.

Gli incontri avuti, le interviste svolte ed i dati raccolti hanno permesso di mettere in luce questioni e problemi specifici del settore di seguito riportati.

### 3.2 Inquadramento del settore e principali criticità

Rispetto al settore dell'alta formazione e della ricerca Milano rappresenta un punto di osservazione privilegiato, visto che probabilmente si tratta dell'unico caso in Italia in cui si può parlare a ragion veduta di 'sistema universitario' se, tralasciando le definizioni rigorose di 'sistema, ci si limita ad intendere la presenza di un'offerta formativa di livello terziario estesa ed articolata.<sup>4</sup>

L'area metropolitana milanese è sede infatti di sette atenei:

- l'Università degli Studi di Milano (comunemente definita "Statale"),
- il Politecnico di Milano,
- l'Università degli Studi di Milano – Bicocca (nata per gemmazione dalla prima nell'anno accademico 1998/99),
- l'Università Cattolica del Sacro Cuore,
- l'Università Commerciale Luigi Bocconi,
- l'Istituto Universitario di Lingue Moderne (Iulm)
- l'Università "Vita e salute" San Raffaele

Obiettivo di questa prima panoramica è quello di fare emergere, dal punto di vista quantitativo, il peso di questo settore, sia in termini di popolazione occupata che di popolazione studentesca che a diverso titolo (e, certo, con diverse modalità) è a Milano per motivi di studio.

Ai fini della raccolta di dati, in questa sezione del lavoro, non sono state prese in considerazione tre istituzioni formative milanesi che hanno ottenuto, con le recenti riforme, la qualifica formale di 'università': il Conservatorio di musica Giuseppe Verdi, l'Accademia di belle Arti di Brera e la Facoltà teologica dell'Italia Settentrionale (Ftis). Non sono stati considerati nemmeno gli studenti afferenti a istituti riconosciuti o in via di riconoscimento quali: Naba, IED, Doums Academy. Rispetto però al tema dell'internazionalizzazione e alla presenza di studenti stranieri nell'area, di cui ci si occuperà nei capitoli successivi, la raccolta di dati relativi a queste realtà è rilevante

Inoltre, il sistema dell'istruzione superiore milanese comprende una grande quantità di istituti privati che erogano formazione post-diploma e post-laurea nelle discipline più svariate: si pensi alla formazione manageriale, o all'insieme di istituti privati che operano nella formazione per il design e la moda.<sup>5</sup>

Rispetto a queste sette atenei sono stati raccolti alcuni dati che permettono di identificare, dal punto di vista quantitativo, alcuni elementi. Un primo aspetto osservato ha a che vedere con

---

<sup>4</sup> Ballarino G., Regini M., *Formazione e professionalità per l'economia della conoscenza. Strategie di mutamento delle università milanesi*, Milano, Franco Angeli, 2005

<sup>5</sup> Ballarino G., *Il quadro generale dei servizi nell'area metropolitana milanese*, Rapporto di ricerca, Milano, Ires Lombardia, CCIAA, 2000

l'offerta formativa complessiva che la città è in grado di offrire e che copre praticamente tutta l'offerta disponibile sul territorio nazionale. L'offerta formativa è rappresentata, nei 7 atenei, da 188 corsi triennali e da 172 corsi specialistici.<sup>6</sup>

Di seguito la tabella riporta nel dettaglio l'offerta formativa riguardante le lauree specialistiche e magistrali:

- antropologia culturale ed etnologia	
- archeologia	-
- architettura e ingegneria edile-architettura	
- archivistica e biblioteconomia	-
- biologia	-
- biotecnologie agrarie	-
- biotecnologie industriali	-
- biotecnologie mediche, veterinarie e farmaceutiche	
- editoria, comunicazione multimediale e giornalismo	
- filologia e letterature dell'antichità	-
- filologia moderna	-
- filologia, letterature e storia dell'antichità	
- finanza	-
- fisica	-
- geografia	-
- giurisprudenza	-
- informatica	-
- informazione e sistemi editoriali	-
- ingegneria aerospaziale e astronautica	
- ingegneria biomedica	-
- ingegneria chimica	-
- ingegneria civile	-
- ingegneria dell'automazione	-
- ingegneria delle telecomunicazioni	-
- ingegneria elettrica	-
- ingegneria elettronica	-
- ingegneria energetica e nucleare	-
- ingegneria gestionale	-
- ingegneria informatica	-
- ingegneria meccanica	-
- ingegneria per l'ambiente e il territorio	
- lingue moderne per la comunicazione e la cooperazione internazionale	
- matematica	-
- modellistica matematico-fisica per l'ingegneria	
- musicologia e beni musicali	-
- progettazione e gestione dei sistemi turistici	
- programmazione e gestione delle politiche e dei servizi sociali	
- psicologia	-
- pubblicità e comunicazione d'impresa	
- relazioni internazionali	-

<sup>6</sup> I dati sono tratti dal rapporto di ricerca: *L'impatto delle Università milanesi sull'economia locale – Studiare e vivere a Milano*, MeglioMilano, 2005

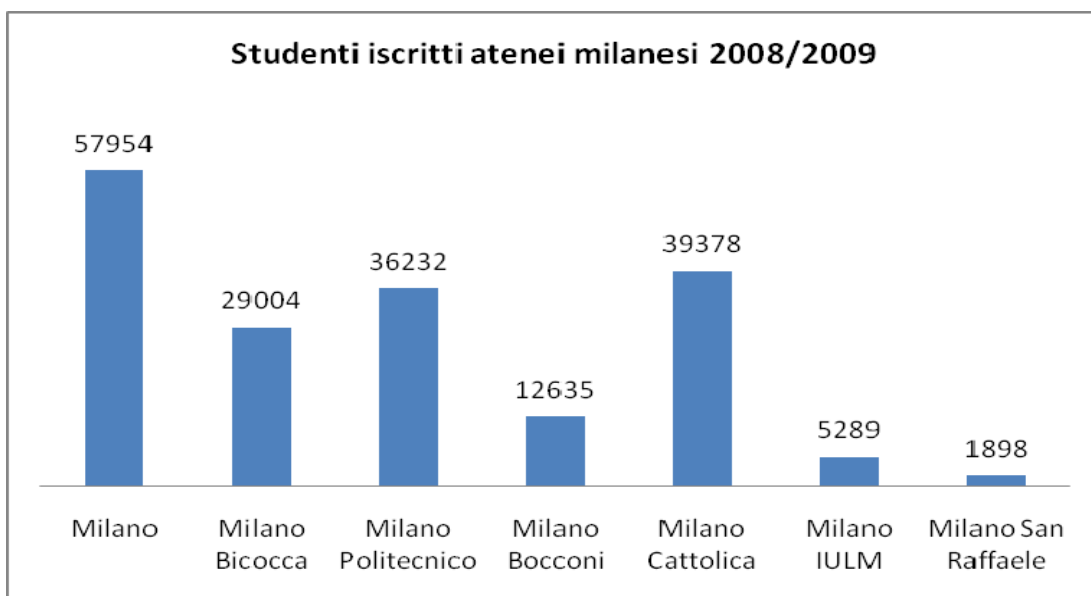
-	scienza e ingegneria dei materiali	-
-	scienze chimiche	-
-	scienze cognitive	-
-	scienze della comunicazione pubblica, d'impresa e pubblicità	
-	scienze della comunicazione sociale e istituzionale	
-	scienze della natura	-
-	scienze della nutrizione umana	-
-	scienze della politica	-
-	scienze delle professioni sanitarie della prevenzione	
-	scienze delle professioni sanitarie della riabilitazione	
-	scienze delle professioni sanitarie tecniche	
-	scienze delle pubbliche amministrazioni	
-	scienze dell'economia	-
-	scienze dell'educazione degli adulti e della formazione continua	
-	scienze dello spettacolo e produzione multimediale	
-	scienze dell'universo	-
-	scienze e tecnica dello sport	-
-	scienze e tecniche delle attività motorie preventive e adattative	
-	scienze e tecnologie agrarie	-
-	scienze e tecnologie agrozootecniche	
-	scienze e tecnologie alimentari	-
-	scienze e tecnologie della chimica industriale	
-	scienze e tecnologie forestali ed ambientali	
-	scienze e tecnologie geologiche	-
-	scienze e tecnologie per l'ambiente e il territorio	
-	scienze economiche per l'ambiente e la cultura	
-	scienze economiche per l'ambiente e la cultura	
-	scienze economico-aziendali	-
-	scienze filosofiche	-
-	scienze geologiche	-
-	scienze infermieristiche e ostetriche	
-	scienze infermieristiche e ostetriche	
-	scienze pedagogiche	-
-	scienze statistiche	-
-	scienze storiche	-
-	servizio sociale e politiche sociali	-
-	sociologia	-
-	sociologia e ricerca sociale	-
-	statistica economica, finanziaria ed attuariale	
-	storia della filosofia	-
-	storia dell'arte	-
-	storia medievale	-
-	studi europei	-
-	teorie della comunicazione	-
-	teorie e metodi del disegno industriale	
-	traduzione specialistica e interpretariato	

Per quanto riguarda la popolazione studentesca, gli studenti che risultano iscritti nell'anno 2007/2008 ammontano complessivamente a 182.390 e rappresentano circa il 10% degli studenti totali sul territorio nazionale.



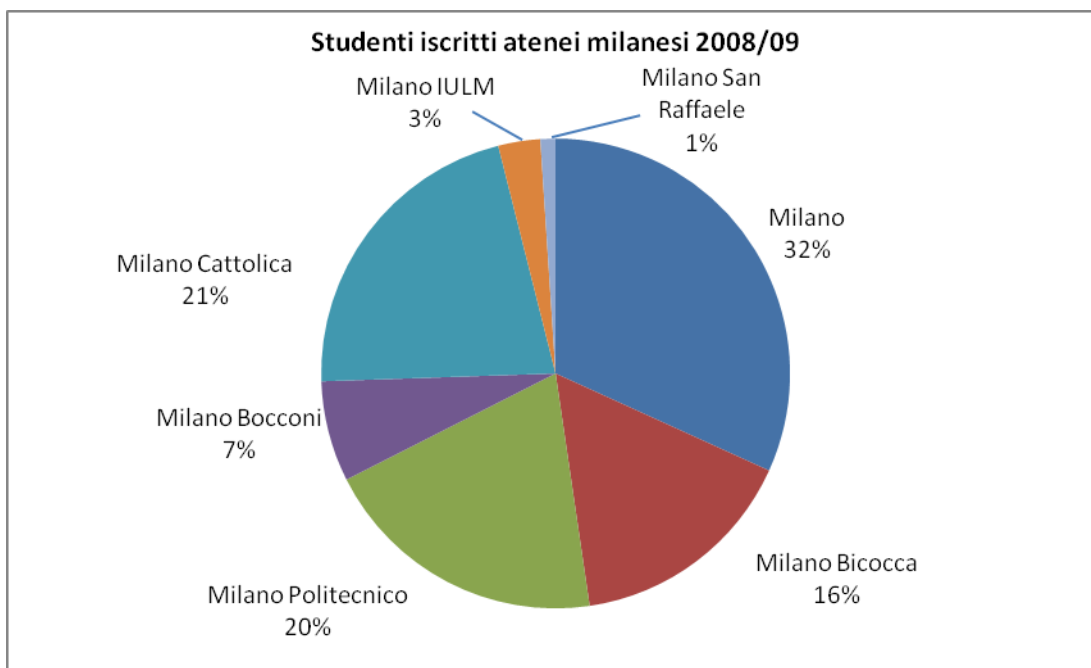
<b>Ateneo</b>	<b>2008/2009</b>
Bicocca	29.004
Bocconi	12.635
Cattolica	39.378
Iulm	5.289
Politecnico	36.232
Statale	57.954
Università San Raffaele	1.898
<b>Totale</b>	<b>182.390</b>

**Tabella 1** - Iscritti alle università milanesi 2008. Fonte: dati Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Ufficio di Statistica Università e Ricerca. Indagine - Indagine sull'Istruzione Universitaria 2008



**Grafico 1** - Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Ufficio di Statistica Università e Ricerca. Indagine - Indagine sull'Istruzione Universitaria 2008.

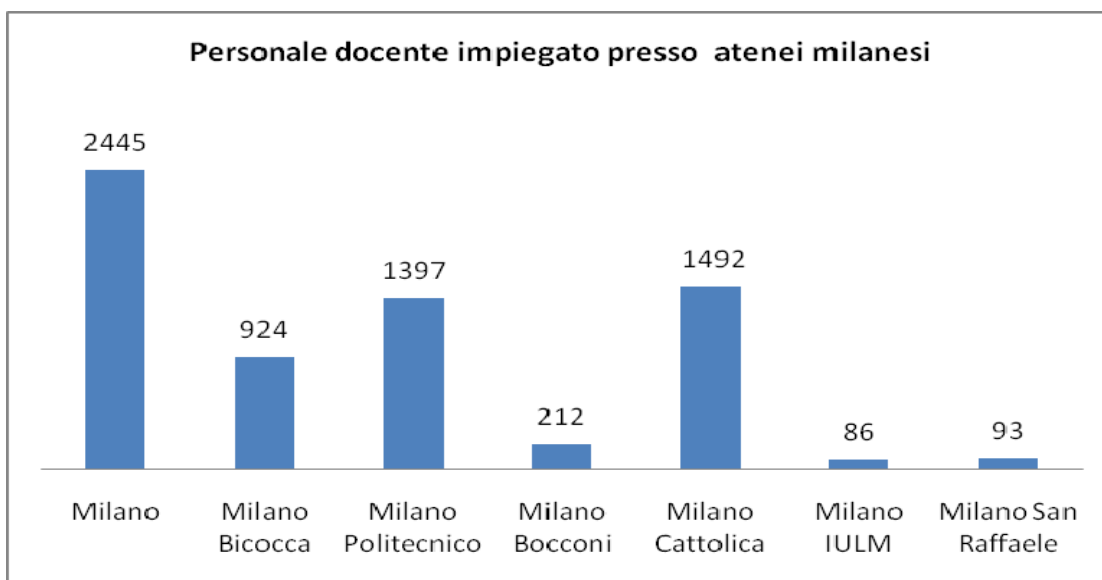




**Grafico 2** - Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Ufficio di Statistica Università e Ricerca. Indagine - Indagine sull'Istruzione Universitaria 2008.

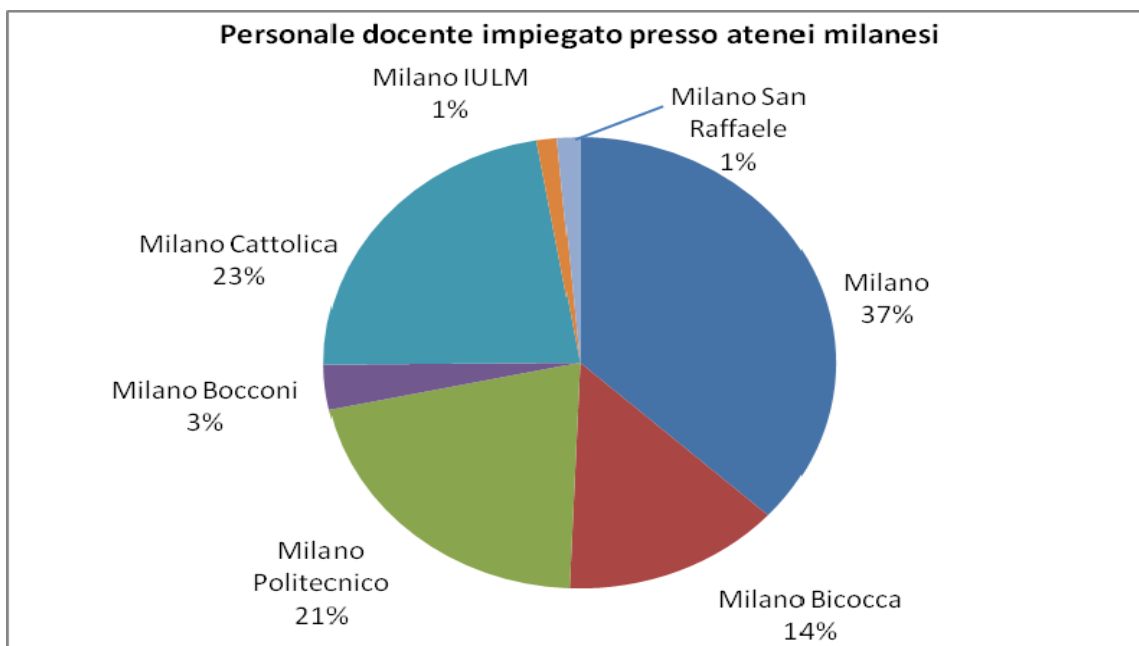
La percentuale è pressoché la stessa anche per quanto riguarda il personale (docenti, ricercatore, tecnici) che complessivamente trova impiego presso le Università cittadine.

Il numero complessivo del personale docente di ruolo nelle università milanesi è di circa 6.600 unità, a fronte di un totale nazionale di 62.600.<sup>7</sup>



**Grafico 3** - Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Ufficio di Statistica Università e Ricerca. Indagine - Indagine sull'Istruzione Universitaria 2008.

<sup>7</sup> A Roma il personale docente afferente alle nove Università cittadine è di circa 7600 unità.

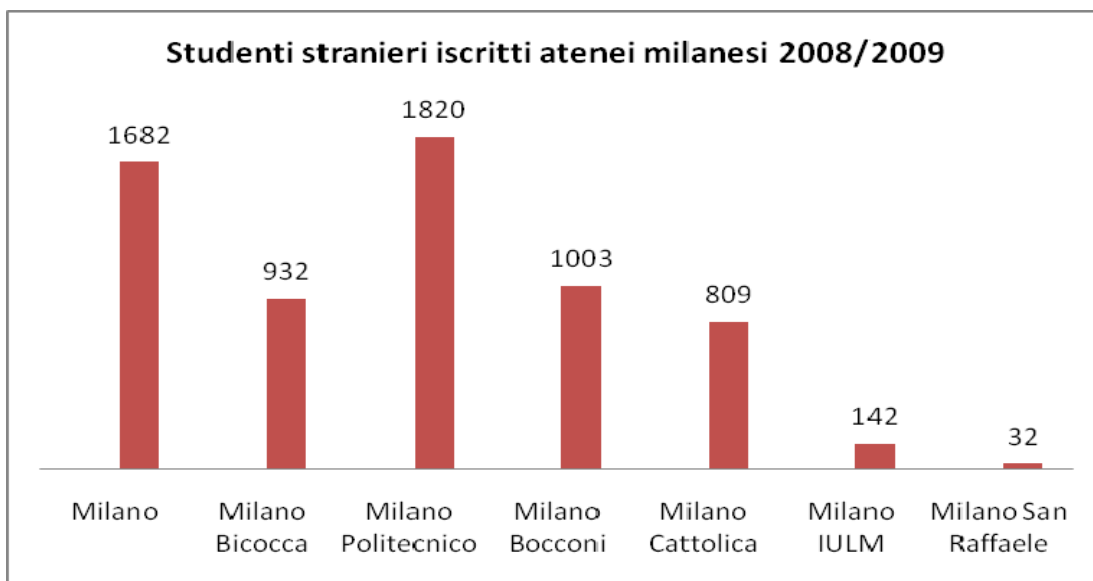


**Grafico 4** - Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Ufficio di Statistica Università e Ricerca. Indagine - Indagine sull'Istruzione Universitaria 2008.

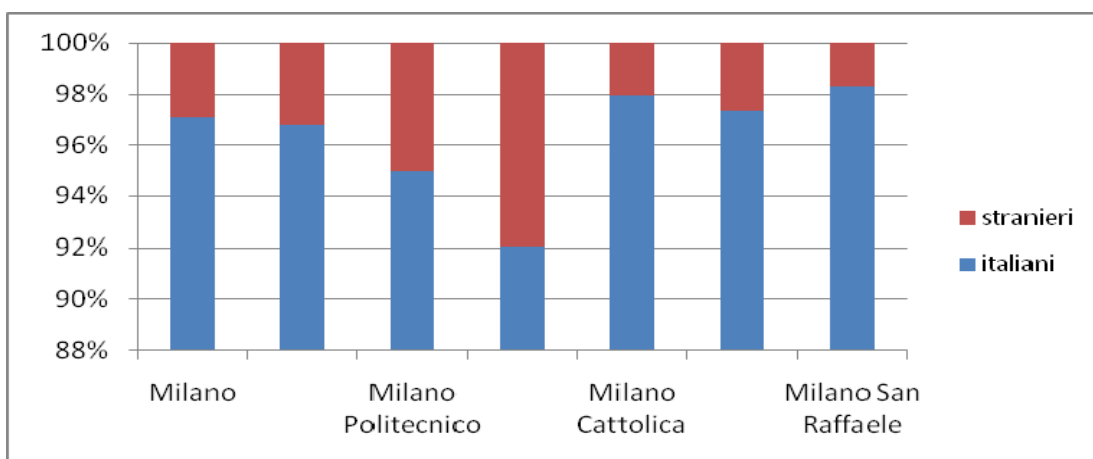
In tutti gli atenei si assiste all'aumento della presenza di studenti stranieri che passano dal 2% al 3% della popolazione studentesca complessiva. Al di là della crescita percentuale ciò che è rilevante sottolineare è che dal 2002 a oggi si è assistito ad una crescita costante, con un aumento in percentuale del 77%.

Ateneo	2002/2003	2004/2005	2008/2009
Bicocca	497	660	932
Bocconi	484	730	1.003
Cattolica	435	533	809
Iulm	95	128	142
Politecnico	635	753	1.820
Statale	1.441	1.637	1.682
USR	38	49	32
<b>Totale</b>	<b>3.625</b>	<b>4.490</b>	<b>6.420</b>

**Tabella 2** - Iscritti stranieri alle università milanesi. Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Ufficio di Statistica Università e Ricerca. Indagine - Indagine sull'Istruzione Universitaria 2008



**Grafico 5** - Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Ufficio di Statistica Università e Ricerca. Indagine - Indagine sull'Istruzione Universitaria 2008.



**Grafico 6** - Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Ufficio di Statistica Università e Ricerca. Indagine - Indagine sull'Istruzione Universitaria 2008.

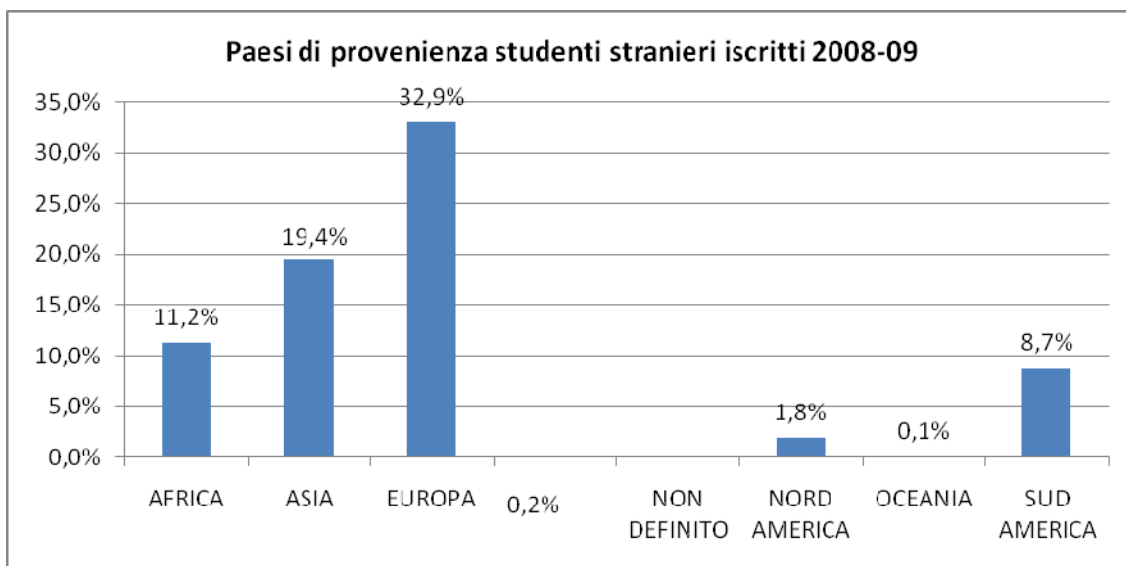
Come mostra il grafico 6, le due Università in cui il rapporto tra studenti italiani e stranieri è maggiore sono la Bocconi ed il Politecnico. Ciò è in parte dovuto al fatto che esse sono anche le due Università a maggiore contenuto tecnico.

Il costante aumento di studenti stranieri è legato anche all'offerta di corsi in lingua inglese che è andato ampliandosi nel tempo per numero e per ampiezza della scelta. Da questo punto di vista il sistema universitario risulta quello più qualificato rispetto all'intero panorama nazionale. Hanno infatti sede a Milano<sup>8</sup>:

<sup>8</sup> Fonte : CRUI, *Indagine sull'offerta formativa in lingua inglese nelle università italiane – 2007*, Centro Studi della CRUI, novembre 2007

- 3 su 12 dei corsi in inglese all'interno dei programmi triennali;
- 14 su 31 dei corsi di laurea specialistica in inglese. A Roma ne sono presenti 6;
- 44 su 132 dei corsi di dottorato in inglese. A Roma sono solo 6;
- 16 su 100 dei corsi di master in inglese. A Roma sono 15, a Torino 12 ed a Bologna 10.

Per quanto riguarda i flussi di provenienza la situazione nelle università milanesi è la seguente:



**Grafico 7** - Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - Ufficio di Statistica Università e Ricerca. Indagine - Indagine sull'Istruzione Universitaria 2008.

Per quanto riguarda il numero di studenti stranieri, la loro presenza è rilevante anche nelle tre università seguenti:

Ateneo	AA. 2006/2007
Accademia di belle Arti di Brera	1.417
Conservatorio di musica Giuseppe Verdi	615
Facoltà teologica dell'Italia settentrionale	157

**Tabella 3** - Studenti stranieri iscritti alle 'nuove' università milanesi. Fonte: Ballarino G., Perotti L., Regini M., *Internazionalizzazione del sistema universitario milanese*, Rapporto di ricerca per il servizio studi della Camera di Commercio di Milano, Novembre 2007

In estrema sintesi è possibile dire che l'area metropolitana milanese si configura, dal punto di vista del sistema universitario, un'area in grado di offrire un'offerta formativa completa e complessa che attrae studenti sia italiani che stranieri in numero considerevole (questi ultimi in numero sempre maggiore), soprattutto per quanto riguarda le facoltà a maggiore contenuto tecnico (Bocconi e Politecnico).

### **3.3 Problemi specifici del settore**

L'individuazione dei problemi specifici del settore e le possibili aree di cooperazione sono state individuate grazie agli incontri avuti. Gli intervistati, in modo pressoché unanime, si sono espressi a favore di un ristretto numero di questioni che rappresentano ambiti di azione e di intervento dei singoli soggetti che operano nel campo dell'alta formazione e ricerca e che, seppur in misura differente, potrebbero rappresentare terreni più o meno fertili di possibile cooperazione.

Anche la ricostruzione e la mappatura delle iniziative e dei progetti in corso conferma che attualmente esistono forme di collaborazione e cooperazione tra il sistema universitario e attori dell'area metropolitana, relativamente ad un determinato ambito di questioni, e precisamente:

- didattica;
- ricerca;
- servizi agli studenti;
- innovazione e trasferimento tecnologico;
- internazionalizzazione.

#### **3.3.1 Didattica**

Per quanto riguarda il fronte della didattica, le indagini svolte hanno permesso di mettere in luce come esistano attualmente scarse forme di collaborazione.

Tuttavia alcune esperienze in questo senso sono in essere e rappresentano un'interessante eccezione. In un caso si tratta di un corso di dottorato promosso da I.Re.f, l'Istituto Regionale lombardo di Formazione per l'amministrazione pubblica; nel secondo caso si tratta invece della Faculty Milano Fashion Design.

In estrema sintesi queste sono le caratteristiche principali delle due esperienze:

- il dottorato IAPR -dottorato di Ricerca in Istituzioni, Amministrazioni e Politiche Regionali (IAPR) - nasce dalla volontà dell' I.Re.F., l'Istituto Regionale lombardo di Formazione per l'amministrazione pubblica, di promuovere un percorso di elevata formazione e di ricerca incentrato sul tema della governance a livello regionale. Tale esigenza ha trovato un terreno fertile nella collaborazione di quattro Atenei lombardi (Università degli Studi di Pavia, Politecnico di Milano, Università degli Studi di Milano,



Università Cattolica del Sacro Cuore) ognuno dei quali contribuisce alla formazione secondo le proprie specificità';

- la faculty Milano Fashion Institute è un consorzio per l'alta formazione nel campo della moda che fa capo a tre università milanesi: l'Università Bocconi, l'Università Cattolica e il Politecnico. I tre atenei costituiscono un'eccellenza nel panorama universitario internazionale e vantano esperienza nelle attività di ricerca e di formazione rivolta alle imprese della moda nell'ambito del management, della comunicazione e del design. Il Milano Fashion Institute si qualifica pertanto come un'iniziativa unica in Europa per il tentativo di costruire trasversalità e interdisciplinarietà tra le competenze apportate dai partner accademici coinvolti. Nel piano formativo sono infatti coinvolti studiosi e ricercatori delle discipline economiche e gestionali che fanno capo alla faculty dell'Università Commerciale Luigi Bocconi, delle scienze sociali e della comunicazione che fanno capo alla faculty dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, delle discipline tecnologiche e del design che fanno capo alla faculty del Politecnico di Milano. Usualmente i programmi formativi rivolti al mondo della moda coinvolgono principalmente una o due di tali aree disciplinari e possono quindi difficilmente introdurre gli studenti alla vastità delle problematiche che caratterizzano i processi ideativi, produttivi e comunicativi delle imprese di moda. In questo caso il tentativo è invece quello di fornire agli studenti, già dotati di una solida preparazione di base, competenze specialistiche per gestire efficacemente particolari aspetti della filiera, maturando una elevata consapevolezza dell'intero processo progettuale, produttivo e di comunicazione dei prodotti moda

E' inoltre utile sottolineare un'esperienza che si inserisce in quella più generale delle università telematiche promosse dal decreto Moratti-Stanca GU. 98/2003: *Criteri e procedure di accreditamento dei corsi di studio a distanza delle università statali e non statali e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici*.

Sul territorio nazionale diverse esperienze hanno visto la luce. Per quanto riguarda la Lombardia è stato istituito il Consorzio IUL, di cui faceva parte l'Università di Milano-Bicocca, insieme ad altre quattro: Università degli Studi di Firenze, Università degli Studi di Macerata, Università degli Studi di Lumsa Roma, Università degli Studi di Palermo, e che ha rappresentato anch'esso un'occasione di cooperazione. All'interno di un'esperienza che presenta complessivamente luci ed ombre, la proposta della IUL viene riconosciuta come degna di nota per serietà e rigore, con un numero di iscritti relativamente piccolo e fondata su esperienze didattiche consolidate.<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Sulla valutazione di questa esperienza si veda Ferri P., *Atenei virtuali in Italia: un'altra occasione mancata? Molti mercanti ed alcune iniziative serie: indicazioni per rimanere al passo con l'Europa*, 2008 disponibile all'indirizzo <http://www.scribd.com/doc/3470323/Atenei-virtuali-in-Italia-unaltra-occasione-mancata>



Rispetto al settore della didattica l'impressione, in generale è che almeno al momento il problema ( ed i possibili vantaggi di una cooperazione tra istituzioni universitarie su questo fronte) non venga avvertito come particolarmente rilevante. Dal punto di vista di possibili progetti comuni è stato segnalato l'interesse però, da parte di alcune università, ad immaginare piani di studio 'condivisi' che prevedano per gli studenti la possibilità di seguire corsi presso altre facoltà vedendo riconosciuta la frequenza ed i crediti nel proprio corso di studi.

Ovviamente va ricordato che esistono livelli di rapporti tra docenti e dipartimenti delle diverse università, ma che non rappresentano forme di cooperazione istituzionalizzata.

### **3.3.2 Ricerca**

Rispetto al settore della ricerca esistono alcune forme di cooperazione ed alcuni progetti in corso<sup>10</sup>.

Quelle individuate si caratterizzano tutte per il fatto di essere state stimulate dall'esterno attraverso forme di incentivazione di natura economica.

In materia di ricerca va menzionata innanzitutto la politica della Regione che ha promosso e sottoscritto, nel mese di luglio 2009, un Accordo Quadro con le Università e le scuole superiori universitarie della Lombardia per la realizzazione di iniziative finalizzate ad incrementare l'attrattività del territorio lombardo, la valorizzazione del capitale umano e la cooperazione scientifica.

---

<sup>10</sup> Non è stato possibile ricostruire il caso più antico di cooperazione (Cilea - Consorzio Interuniversitario Lombardo per l'Elaborazione Automatica), cui si farà riferimento nel capitolo successivo . Il Cilea è un consorzio interuniversitario (senza scopo di lucro) fondato nel 1974. Gli scopi principali iniziali del Consorzio consistevano nell'offrire alle università consorziate potenza elaborativa e i relativi servizi per rispondere alle esigenze della ricerca e, in seconda istanza, della didattica.

Nel tempo il Consorzio ha però diversificato le sue attività: non si occupa più soltanto di mettere a disposizione l'utilizzo delle proprie macchine, ma ha sviluppato numerosi altri servizi in settori eterogenei (calcolo ad alte prestazioni, biblioteche–editoria elettronica–digital library, sviluppo software, servizi ICT, servizi per le università e il ministero, formazione specialistica); ha aumentato il suo organico (che negli ultimi anni è più che raddoppiato ); è uscito dai confini tradizionali della Lombardia e si presenta ora come un consorzio presente su tutto il territorio nazionale.

Al CILEA aderiscono attualmente il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) e undici università:

- Ministero dell'Università e della Ricerca
- Politecnico di Milano
- Università degli Studi di Milano
- Università degli Studi di Milano-Bicocca
- Università Cattolica del Sacro Cuore
- Università Commerciale "L. Bocconi"
- Libera Università di Lingue e Comunicazione IULM
- Università degli Studi di Bergamo
- Università degli Studi di Brescia
- Università degli Studi di Pavia
- Università degli Studi dell'Insubria
- Università degli Studi di Palermo

Le premesse di tale accordo sono rintracciabili nel Programma Regionale di Sviluppo (PRS) dell'VIII legislatura che individua come obiettivo fondamentale il miglioramento del sistema economico e produttivo lombardo, da perseguire attraverso le leve strategiche dell'alta formazione, della ricerca, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico, che rappresentano elementi prioritari del programma regionale di governo e, pertanto, occupano una posizione preminente.

Obiettivo generale dell'accordo è quello di attivare iniziative finalizzate a incrementare e migliorare l'attrattività del territorio lombardo attraverso:

- la promozione della partecipazione a progetti internazionali e il sostegno all'identificazione di potenziali partner stranieri, per lo svolgimento di attività di ricerca e alta formazione per favorire l'integrazione fra la produzione di conoscenza in materia di internazionalizzazione del sistema universitario e il mondo delle imprese;
- il sostegno a programmi volti a favorire anche il rientro in Lombardia di ricercatori dall'estero mediante la promozione e attivazione di borse di ricerca;
- il raccordo tra imprese e sistema universitario della ricerca, attraverso attivazione di iniziative pilota e di networking congiunte a sostegno del rafforzamento del capitale umano e delle eccellenze lombarde;
- la diffusione della cultura scientifica e tecnologica, l'orientamento alla formazione e al trasferimento tecnologico, attraverso l'incentivazione dell'afflusso di capitale umano straniero altamente qualificato (ricercatori, post-doc, laureati, docenti) nell'ambito di settori strategici della ricerca e dell'alta formazione;
- la valorizzazione della produzione scientifica e del portafoglio brevetti;
- la promozione e la presentazione della ricerca anche attraverso il consolidamento, la diffusione e la valorizzazione del sistema Questio, sistema regionale di valutazione dei Centri di ricerca.

L'accordo si focalizza parallelamente su alcuni settori e su alcune aree geografiche al fine di sviluppare progetti di ricerca e percorsi di formazione in ambiti di interesse prioritario per l'area lombarda e con paesi di strategica rilevanza per il sistema locale.

Con la sottoscrizione dell'Accordo Quadro è stato istituito un Comitato di indirizzo strategico con il compito di definire i temi programmatici sui quali concertare la collaborazione. Il Comitato è composto da tre componenti designati da Regione e due designati da ogni singola Università che aderisce all'Accordo.

Complessivamente le risorse che la Regione mette a disposizione ammontano a 9 milioni di euro (dal 'Fondo per la promozione di accordi istituzionali'), destinati a attivare nel complesso l'Accordo Quadro e a co-finanziare al 50% le risorse anche di terzi, messe a disposizione da ogni singola università che aderisce.

L'accordo ha durata biennale.

La Regione Lombardia ha pubblicato inoltre altri due bandi, sempre a valere sul 'Fondo per la promozione di Accordi Istituzionali', indirizzati nello specifico a:





- a) progetti di cooperazione scientifica e tecnologica internazionale nelle aree agroalimentare, energia-ambiente (ivi incluso il piano d'azione 2020 dell'UE), salute e manifatturiero avanzato (ivi inclusi nuovi materiali e tecnologie per i beni culturali. La dotazione finanziaria è pari complessivamente a 10.000.000 euro, destinati a organismi di ricerca che svolgono o non svolgono attività economica per progetti di importo uguale o superiore ad euro 300.000 ma non eccedente 800.000;
- b) promuovere la capacità di ricerca e innovazione tecnologica del territorio lombardo attraverso la creazione di iniziative aggregative e sussidiarie a livello locale, al fine di favorire la competitività del sistema produttivo, territoriale e sociale in conformità agli obiettivi del PRS VII legislatura . I programmi di R&S presentati dovranno riferirsi ad una delle seguenti finalità:
- cooperazione tra organismi di ricerca, enti pubblici e imprese;
  - promozione ed alta formazione presso il sistema di ricerca, favorendo la mobilità dei ricercatori;
  - sostegno ad iniziative avanzate di ricerca industriale, sviluppo sperimentale e trasferimento tecnologico, con la finalità di realizzare piattaforme di ricerca e di tecnologia in grado di connettersi ai principali programmi europei;
  - sviluppo di strutture di 'facility', integrate nel tessuto collaborativo dei centri di ricerca pubblici e privati dell'area lombarda, strettamente funzionali alla realizzazione dei programmi di R&S.

Il bando è rivolto a organismi di ricerca che svolgono o non svolgono attività economica per progetti di importo uguale o superiore ad euro 5.000.000 ma non eccedente 10.000.000 per programmi di ricerca industriale e 7.500.000 in tutti gli altri casi.

Sempre su iniziativa della Regione è stato promosso il Centro Europeo di nano medicina di cui si riporta di seguito l'esperienza attualmente in corso ricostruita nel dettaglio.

## **Box 1**

### **Centro Europeo di nanomedicina**

La Fondazione "Centro Europeo di Nanomedicina" è promossa dalla Presidenza della Regione Lombardia in collaborazione con un network di 9 centri di ricerca lombardi pubblici e privati, tra cui la Fondazione IFOM (Istituto FIRC di Oncologia Molecolare), che ne ha coordinato il comitato promotore. Il centro di Ricerca interdisciplinare e ad alta tecnologia è finalizzato a sviluppare soluzioni innovative per curare tumori e patologie cardiovascolari e neurologiche. Il Presidente della Fondazione è il prof. Adriano De Maio.

Il Centro di ricerca scientifica di eccellenza, di livello internazionale, farà ricerca nell'ambito della nanomedicina, per dare risposte concrete alle crescenti richieste di strumenti diagnostici e

terapeutici efficaci, non invasivi e personalizzati, in particolare per la cura delle malattie tumorali, cardiovascolari e neurologiche.

E' questo lo scopo con cui nasce la Fondazione "Centro europeo di Nanomedicina", promossa e voluta dal presidente della Regione Lombardia, Roberto Formigoni, in collaborazione con 9 centri di ricerca pubblici e privati presenti sul territorio, e per la quale sono previsti finanziamenti pari a 4,5 milioni di euro in tre anni (a partire dal 2009), nel Programma Attuativo Regionale del Fondo Aree Sottoutilizzate (PAR-FAS).

La nascita della Fondazione fa seguito ad un Protocollo d'intesa, sottoscritto il 21 marzo del 2007 dallo stesso Formigoni, con i nove soci fondatori:

- Fondazione IFOM (Istituto FIRC di Oncologia Molecolare)
- Fondazione IRCCS "Ospedale Maggiore policlinico Mangiagalli e Regina Elena"
- Istituto Europeo di Oncologia" (IEO)
- Fondazione "Scuola Europea di Medicina Molecolare" (SEMM)
- STMicroelectronics S.r.l.
- Genextra S.p.A.
- Politecnico di Milano
- Università degli Studi di Milano
- Università degli Studi di Pavia.

Oltre ai fondatori ha già chiesto formalmente di aderire alla Fondazione anche l'Istituto Neurologico Besta mentre altri importanti centri, tra cui l'Istituto Nazionale Tumori di Milano e l'Istituto Italiano di Tecnologie di Genova, hanno già manifestato interesse in questa direzione.

La Fondazione opererà attraverso i suoi organi (Comitato dei Garanti, Presidente e Giunta di Presidenza, Direttori scientifici e Comitato scientifico) realizzando, promuovendo e sostenendo attività di ricerca, attraverso la stipula di convenzioni con enti pubblici e privati o la partecipazione ad altre associazioni, fondazioni, enti e istituzioni con obiettivi simili. Inoltre potrà promuovere e organizzare seminari, corsi di formazione, manifestazioni, convegni, incontri, oltre che gestire direttamente o indirettamente spazi e laboratori, istituire premi e borse di studio, ecc.

Grazie alla complementarità e alla condivisione di competenze tra i soggetti fondatori, il nuovo Centro promuoverà e svolgerà programmi interdisciplinari di ricerca scientifica con lo scopo di sviluppare tecnologie e approcci altamente innovativi nell'ambito della nanomedicina. L'obiettivo finale atteso è di ottenere un impatto positivo sulla salute delle persone e in generale sulla qualità della vita, facendo emergere ulteriormente le potenzialità del sistema sanitario lombardo, già fortemente orientato alla ricerca, all'innovazione e alle nuove tecnologie.

La nanomedicina è un settore di estremo interesse, da cui ci si aspetta un radicale mutamento in campo di diagnosi e cura nel prossimo futuro, su cui esistono competenze di base, scientifiche, tecnologiche e industriali all'interno della nostra regione. E' basata sull'applicazione delle nanotecnologie alle discipline mediche, in particolare per gli esami diagnostici e la

somministrazione di farmaci. Con la nascita del Centro Europeo di Nanomedicina, potranno quindi essere sviluppate soluzioni avanzate per la diagnostica precoce e lo screening di massa per patologie tumorali e cardiovascolari, basate su analisi proteomiche, genomiche e metaboliche e per il rilascio controllato spaziale e temporale di terapie personalizzate.

In entrambe le esperienze la Regione risulta essere il soggetto promotore e finanziatore, evidenziando il proprio ruolo chiave rispetto alla promozione di forme di cooperazione. In generale queste esperienze sembrano suggerire un ruolo possibile per gli enti locali quali promotori di forme di cooperazione, attraverso forme di incentivazione che spingano il sistema universitario verso percorsi di collaborazione, anche a partire, come nel caso dell'Accordo Quadro, dall'individuazione di settori specifici ritenuti rilevanti per il contesto locale.

Esattamente come ricordato per il settore della didattica, anche per quanto concerne la didattica esistono rapporti tra docenti e dipartimenti delle diverse università (sia locali che nazionali ed estere), che però non rappresentano forme istituzionali di cooperazione. Anche in questo caso forme di incentivo dall'esterno possono favorire la costituzione di network stabili.

Del resto è probabile che analoghe forme di ragionamento siano alla base dell'iniziativa della Fondazione Cariplo che ha promosso una linea di finanziamento riservata ai rettori delle università del territorio di riferimento ponendo come condizione, prima preferenziale, oggi obbligatoria, il carattere interuniversitario delle proposte.

### **3.3.3 Servizi agli studenti**

Rispetto a questo punto ci sono diversi esempi di collaborazione tra università e/o enti di ricerca ed altri enti.

Se sul fronte della ricerca si è osservato un ruolo rilevante della Regione, per quanto riguarda i servizi agli studenti appare rilevante il ruolo del Comune di Milano, specificatamente riguardo al tema della casa e dell'alloggio per la popolazione studentesca.

#### *Residenza: la politica del Comune di Milano*

Gli alloggi per studenti universitari rappresentano un'esigenza importante e cruciale. In questi ultimi cinque anni, grazie all'iniziativa del Comune di Milano, sono stati attivati interventi per circa 8.000 posti letto complessivi per dare una prima concreta risposta al bisogno abitativo degli studenti fuori sede. Il Comune di Milano ha da tempo attivato rapporti di collaborazione e partenariato con le università milanesi per l'attuazione di iniziative finalizzate all'incremento dell'offerta pubblica e privata a condizioni convenzionate, secondo le indicazioni programmatiche fornite dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 26 del 16.5.2005. A tal fine sono stati definiti accordi per concedere in diritto di superficie alcune aree di proprietà comunale alle Università milanesi per la realizzazione di nuove residenze universitarie.

A seguito della pubblicazione, da parte del Ministero dell'Università e della Ricerca, del decreto n. 42 del 22.5.2007 con cui sono state disciplinate le modalità e le procedure per l'erogazione di finanziamenti volti all'attuazione di interventi di edilizia residenziale universitaria, d'intesa con il Politecnico di Milano e l'Università degli Studi di Milano-Bicocca, è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa (29 novembre 2007) tra il Comune di Milano e gli stessi atenei, finalizzato alla concessione in uso gratuito di complessi scolastici inutilizzati (via Maggiano 6, Einstein 6, Noale 1, Comasina 42, Bernardino da Novate 42 e Demostene 10) da destinare a residenze universitarie per l'attuazione di un programma di incremento dell'offerta di residenzialità universitaria, nonché alla creazione di un'Agenzia per i Servizi agli studenti universitari. Il finanziamento complessivo ottenuto è pari a 50.735.593 euro. Il Comune di Milano si è occupato di definire gli indirizzi progettuali, ora le Università devono concludere i progetti a breve, in quanto sono essi i soggetti attuatori e gestori di tutti i futuri interventi sugli stabili.

Nel dettaglio gli stabili concessi sono stati i seguenti:

- al Politecnico di Milano

- a) via Noale, 1 – ex Istituto Marchiondi (circa 240 posti letto, comprensivi di aule per la formazione e lo studio, bar/mensa, attività sportive per giovani e anziani; è prevista la realizzazione di un multicentro socio-culturale per lo svolgimento di attività di sostegno ai genitori con residenze temporanee per mamme sole con figli, per adulti in difficoltà e studenti/lavoratori),
- b) via Maggiano, 6 (circa 228 posti letto, comprensivi di biblioteca, sale musica e video, palestra, sala giochi e di spazi per le realtà locali),
- c) via Einstein, 6 (circa 228 posti letto, comprensivi di biblioteca, sale musica e video, palestra, sala giochi e di spazi per le realtà locali);

- all'Università degli Studi di Milano-Bicocca

- a) via Comasina, 42 (circa 153 posti letto, comprensivi di biblioteca, sala musica e video, palestra, sala giochi e di spazi per le realtà locali),
- b) via Bernardino da Novate, 2 (circa 143 posti letto, comprensivi di biblioteca, sala musica e video, palestra, sala giochi),
- c) via Demostene, 10 (circa 141 posti letto, comprensivi di biblioteca, sala musica e video, palestra, sala giochi e di spazi per le realtà locali).

Gli spazi comuni sono da considerarsi aperti e fruibili anche dalla comunità locale.

Sempre rispetto al tema della casa per gli studenti il Comune ha da poco dato avvio ad un progetto denominato Agenzia UNI Agenzia per i Servizi agli studenti Universitari, sempre nell'ottica di supportare e dare risposta ai bisogni abitativi della popolazione studentesca. Di seguito si ricostruisce l'esperienza nel dettaglio.



## Box 2

### **Agenzia UNI Agenzia per i Servizi agli studenti Universitari<sup>11</sup>**

AgenziaUni è un progetto sperimentale avviato dal Comune di Milano, Assessorato Casa, in condivisione con le Università milanesi e realizzato in collaborazione con l'associazione MeglioMilano.

L'Agenzia si configura come un nuovo soggetto che:

- facilita e orienta l'incontro tra domanda e offerta abitativa;
- crea le condizioni e mette in atto misure economiche volte a fornire un sostegno agli studenti in diversi ambiti della loro esperienza formativa in città;
- si fa promotore di iniziative e servizi diffusi sul territorio rivolti agli studenti.
- Il progetto è stato reso possibile dal Bando "Servizi agli studenti nei Comuni sedi di Università" pubblicato dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) per conto del Dipartimento per la Gioventù della Presidenza del Consiglio dei Ministri, condiviso dal Comune con le Università milanesi, Regione Lombardia, Fondazione Cariplo e MeglioMilano.

Le principali finalità dell'Agenzia sono:

- agevolare la ricerca di una soluzione abitativa per gli studenti universitari;
- fare incontrare le esigenze degli studenti con quelle di chi dispone di abitazioni da dare in locazione;
- garantire misure di sostegno agli studenti universitari.

La sede principale dell'Agenzia è negli spazi posti al piano terra dello stabile comunale di P.le Dateo . Per la creazione di una rete di servizi agli studenti e ai giovani, sono stati però individuati ulteriori spazi in alcuni stabili comunali di via Scaldasole, 3/5-vicolo Calusca 10; via Fiamma 5; via Confalonieri 3 e viale Lombardia 65, che si configureranno come punti di accesso decentrato all'Agenzia.

Il progetto è co-finanziato per un importo di 400.000 €, pari al 50% del costo preventivato per l'avvio ed il funzionamento dell'Agenzia nel primo biennio di sperimentazione, dal Dipartimento

<sup>11</sup> Documentazione scaricabile da web all'indirizzo:

[http://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/wps/wcm/connect/contentlibrary/Ho%20bisogno%20di/Ho%20bisogno%20di/Casa\\_Edilizia%20Residenziale%20Universitaria&catId=com.ibm.workflowplace.wcm.api.WCM\\_Category/IT\\_CAT\\_Bisogni\\_03/b3634e80446e018eb969bbd36d110d8a/PUBLISHED&catId=IT\\_CAT\\_Bisogni\\_03&type=content](http://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/contentlibrary/Ho%20bisogno%20di/Ho%20bisogno%20di/Casa_Edilizia%20Residenziale%20Universitaria&catId=com.ibm.workflowplace.wcm.api.WCM_Category/IT_CAT_Bisogni_03/b3634e80446e018eb969bbd36d110d8a/PUBLISHED&catId=IT_CAT_Bisogni_03&type=content)



per la Gioventù della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La parte restante di 400.000 €, a carico del Comune, è stata allocata nel bilancio comunale e finanziata con mezzi correnti.

#### *I servizi offerti*

AgenziaUni favorisce l'incontro tra domanda e offerta di residenzialità, mette in contatto proprietari di immobili e studenti universitari e svolge azioni di accompagnamento e di orientamento dello studente nella ricerca di un alloggio anche in condivisione.

In particolare:

1. Incontra gli studenti e i proprietari di casa, offre a entrambi consulenza legale, fiscale e assistenza nella stesura dei contratti, assicura supporto durante la coabitazione.
2. Offre servizi di accoglienza, ascolto e orientamento alla città, attraverso la rete di collaborazione tra Atenei.

Tutti i servizi offerti sono gratuiti.

#### *I servizi per gli studenti proposti sono i seguenti*

- trovare informazioni relative ad offerte di locazione;
- ridurre i tempi e le difficoltà nella ricerca di una soluzione abitativa;
- entrare in contatto con altri studenti con cui condividere casa;
- avere assistenza nella stipula di un regolare contratto di affitto;
- ricevere tutte le informazioni che servono per orientarsi in ateneo e per conoscere la città.

#### *I servizi proposti invece per i proprietari di immobili*

- visiona gli immobili e offre visibilità alle offerte;
- seleziona studenti e gruppi di studenti che garantiscano serietà e puntualità;
- offre assistenza nella stesura del contratto;
- è disponibile attraverso personale qualificato a offrire tutte le informazioni concernenti le forme contrattuali da applicare e le possibili agevolazioni fiscali

#### *Residenza di eccellenza: il Collegio di Milano*

Si è poi individuata e ricostruita, perchè ritenuta particolarmente interessante e rilevante, la vicenda legata alla nascita e allo sviluppo del Collegio di Milano, istituzione nata dall'incontro delle sette Università milanesi e di alcune grandi imprese private. L'originalità del progetto è di riunire gli studenti di talento in un campus interuniversitario e di offrire loro un percorso formativo speciale e differenziato, integrativo dei loro studi accademici. Le Università milanesi



non contribuiscono economicamente al progetto ma fanno parte del comitato scientifico che ogni anno approva il programma culturale.

### **Box 3**

#### **Collegio di Milano**

Il Collegio di Milano è un centro d'eccellenza per i migliori studenti, dottorandi e ricercatori delle sette università milanesi, inaugurato il 29 settembre 2003.

L'idea di questa istituzione nacque durante un convegno organizzato dall'Aspen Institute Italia, nel corso del quale alcuni studenti italiani di Cambridge misero a fuoco la differenza fra il mondo universitario italiano e quello anglosassone, nel quale i rapporti degli studenti fra di loro e con i docenti sono facilitati e più proficui. Ipotizzarono quindi la realizzazione anche in Italia di una realtà che permettesse questo tipo di scambio. Lo spunto venne subito raccolto da varie istituzioni e personalità, prime fra tutte Umberto Eco, che diedero vita ad un Comitato Promotore del Collegio.

Istituito con la partecipazione di università, enti locali e parecchi soggetti imprenditoriali, il Collegio si propone come un'esperienza nuova di crescita culturale ed umana ed offre ai propri allievi un Programma Formativo di tipo interdisciplinare a cui partecipano docenti di vari atenei italiani e visiting professors provenienti da università straniere. Sono previsti, inoltre, incontri con esponenti del mondo delle imprese, della ricerca scientifica, della politica, dell'arte e dello spettacolo. Tale approccio interdisciplinare mira a completare la formazione personale e professionale dello studente. Altro aspetto fondamentale del Collegio è la vita in comune con studenti italiani e stranieri, provenienti da diverse esperienze culturali, volta a porre le basi per duraturi vincoli di amicizia e relazioni professionali. Aperto agli studenti dal febbraio 2003, il Collegio di Milano ha ricevuto dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca il riconoscimento di Collegio d'Eccellenza. Di conseguenza, il MIUR partecipa con propri rappresentanti ai lavori degli organi direttivi della Fondazione, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi di eccellenza richiesti.

L'edificio, di circa 7000 mq in un campus di 23.000 mq, è stato messo a disposizione da una donazione congiunta Comune di Milano e Fondazione Cariplo. Il complesso può ospitare attualmente 100 studenti e 10 tra visiting professor e visiting students. Indicativamente il 10% degli studenti è rappresentato da stranieri.

Il Programma Culturale ha come obiettivo fondamentale quello di spaziare in zone del sapere diverse rispetto alle specializzazioni perseguite dai ragazzi nei rispettivi corsi di studio universitari, in modo da aprire la loro mente alla multiculturalità, all'interdisciplinarietà, al confronto. Gli studenti del Collegio vengono coinvolti già nella fase di ideazione del Programma.



Le attività sono eterogenee e diversificate sia come contenuti che come format e prevedono:

- corsi ad ampio respiro culturale
- forum su temi di attualità proposti dagli studenti e fortemente interattivi
- project work proposti dalle aziende sotto la guida di un consulente
- research work, temi di ricerca proposti da gruppi di studenti e affrontati da punti di vista disciplinari diversi sotto la guida di un docente;
- testimonianze e serate a tema, con personaggi della cultura, dell'arte, dello spettacolo e del mondo dell'impresa;
- laboratori, con attività formative pratiche e creative nel campo dell'arte, della musica, della scrittura creativa, del cinema, del teatro e della fotografia;
- corsi di lingua inglese e francese.

Tutte le attività si svolgono nella fascia serale. Il Collegio accoglie studenti, laureandi, dottorandi, titolari di assegni di ricerca italiani e stranieri provenienti da Università e Facoltà di Milano, ammessi su una base rigorosa di merito.

Il Collegio accoglie anche studenti non residenti che scelgono di prendere parte solo alle attività formative e culturali, ma che risiedono altrove. Il bando di ammissione si rivolge a studenti iscritti dal terzo anno in poi. Nell'anno accademico 2009-2010, a titolo sperimentale, potranno essere inserite un numero limitato di matricole. Il processo di selezione tiene conto del curriculum accademico, della domanda corredata da autopresentazione e degli esiti delle prove di selezione. Le prove di selezione si svolgono nell'arco di una sola giornata e prevedono test psico-attitudinali, un test di inglese e due colloqui.

Il Collegio di Milano provvede anche a curare i rapporti con aziende, istituzioni e studi professionali, volti a favorire stage e progetti di lavoro per gli allievi del collegio e garantisce un sistema di tutoring per quanto riguarda stage, esperienze di studio e lavoro all'estero, preparazione e gestione del curriculum vitae.

Sotto questo aspetto è da sottolineare anche l'apporto costante degli ex allievi, nella segnalazione di opportunità di lavoro o di formazione nei rispettivi ambiti di interesse.

Il progetto è stato fortemente voluto da una serie di soci: Fondatori, Istituzionali e Amici del Collegio. (mettere elenco)

Le modalità di adesione alla Fondazione sono:

- Soci Istituzionali: contributo superiore a 250.000 Euro per cinque anni di attività
- Soci Partecipanti: contributo superiore a 50.000 Euro
- Amici del Collegio: contributo di una o più borse di studio pari a 12.500 Euro ciascuna.





Il contributo che arriva dagli enti istituzionali è stato nell'ultimo anno il seguente:

- 250 mila euro dal Governo centrale;
- 70 mila euro dalla Provincia di Milano;
- 50 mila euro dalla Regione Lombardia;

rispetto ad un budget medio annuo che si aggira sui 2.5 milioni di euro/anno. Non è previsto alcun contributo finanziario da parte delle Università

### *Diritto allo studio*

Infine si segnala e si riporta, in tema di incentivi e supporti agli studenti con l'erogazione di borse di studi e sussidi, l'esperienza dell'Osservatorio sul diritto allo studio, promosso dalla Regione.

Di seguito il box che riporta nel dettaglio l'esperienza.

## **Box 4**

### **Osservatorio Regionale per il Diritto allo Studio Universitario <sup>12</sup>**

L'organizzazione del diritto allo studio mostra da tempo diversi aspetti di problematicità e necessita di essere sottoposta ad un processo di profonda revisione. La modifica del quadro normativo (legge costituzionale 3/2001) ha riservato alle regioni la potestà legislativa esclusiva nel settore (salvo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in capo allo Stato).

In quest'ottica in Regione Lombardia è stata introdotta la riforma del diritto allo studio universitario (L.R. 33/04). La legge intende utilizzare il 'diritto allo studio' come leva strategica, non solo per la singola università, ma per migliorare l'attrattività del sistema universitario regionale nel suo complesso.

La legge introduce cambiamenti anche dal punto di vista operativo. La scelta della Regione, in attuazione del principio di sussidiarietà è stata infatti quella di assegnare la gestione del diritto allo studio universitario direttamente alle università, più vicine alle esigenze degli studenti, ampliandone le possibilità di intervento.

<sup>12</sup> Regione Lombardia. Agasisti T., Fagnani E., Lamperti P.(a cura di), *Rapporto sul diritto allo studio Universitario in Lombardia – 2006*, Guerini e Associati, 2008

Regione Lombardia. Agasisti T., Fagnani E., Lamperti P.(a cura di), *La valutazione degli interventi per il diritto allo studio universitario*, Guerini e Associati, 2008

Alla Regione, quale ente di governo, spetta invece il coordinamento e la promozione delle politiche, l'organizzazione generale del settore, la valutazione dei risultati sulla base di parametri di efficienza ed efficacia, anche al fine dell'erogazione delle risorse finanziarie.

E' per assolvere a tali compiti che la Regione ha istituito alcuni organismi di supporto al processo decisionale: il *Comitato Regionale per il Diritto allo Studio Universitario* e l'*Osservatorio Regionale per il Diritto allo Studio Universitario*, quest'ultimo con funzioni più strettamente tecniche, composto da docenti esperti nel settore del diritto allo studio universitario e da una segreteria tecnica operativa.

Nel merito e molto sinteticamente, gli interventi che le regioni attuano nel settore del diritto allo studio, fanno capo a tre principali fonti di finanziamento:

1. La tassa regionale per il diritto allo studio;
2. Il fondo integrativo (destinato principalmente a borse di studio);
3. Le risorse proprie della regioni.

Parte di tali risorse viene destinata ad interventi a favore degli studenti, che è possibile distinguere in due macro tipologie, in relazione ai destinatari dell'intervento:

- interventi destinati a studenti capaci e meritevoli anche se privi di mezzi;
- interventi destinati alla generalità degli studenti.

Esiste anche una terza tipologia che riguarda interventi attivati ad hoc per studenti con particolari esigenze (ad es: disabili e stranieri).

Tra gli interventi destinati agli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, rientrano i seguenti strumenti:

- le borse di studio;
- i prestiti pianificati;
- i contributi per programmi di mobilità internazionale;
- il servizio abitativo e i contributi alloggio;
- le attività di collaborazione a tempo parziale;
- i contributi per gli studenti diversamente abili;
- i contributi per gli studenti stranieri.

Alla categoria degli interventi destinati alla generalità degli studenti, appartengono tutti gli interventi accessibili a tutti gli studenti a prescindere dalla condizione economica e dal merito. Tali interventi si coniugano nei seguenti strumenti:

- il servizio di ristorazione;

- le sale studio;
- il servizio di prestito libri;
- l'assistenza sanitaria;
- altri interventi di tipo finanziario (borse post laurea, prestiti agevolati o altro)

### *Sport*

Rispetto al tema dei servizi agli studenti è stato sottolineato da alcuni degli intervistati come sarebbe interessante immaginare progetti di collaborazione e cooperazione a partire dal tema dello sport.

Attualmente il soggetto che si occupa di questo ambito è il CUS Milano, che gestisce impianti sportivi, organizza tornei universitari e internazionali e campionati interuniversitari, eventi sportivi, corsi e gite, oltre a promuovere la pratica ed il potenziamento dell'educazione fisica e dell'attività sportiva degli studenti di tutte le Università di Milano.

Il Cus Milano collabora con tutti gli Atenei Milanesi ed è presente, all'interno degli stessi, con un proprio ufficio.

Infine si segnala il tentativo, non riuscito, di sviluppare servizi agli studenti in ambito Cilea, con i due progetti Stella e Vulcano, rispettivamente dedicati, il primo, all'analisi degli sbocchi occupazionali dei laureati e a servizi di *placement*, il secondo.<sup>13</sup>

### **3.3.4 Innovazione e trasferimento tecnologico**

Per quanto attiene al settore dell'innovazione e del trasferimento tecnologico non sembrano esserci molti casi di rilievo rispetto all'ambito di indagine proprio di questo lavoro di ricerca. In questo specifico campo abbiamo identificato il caso dell'iniziativa 'Start Cup Milano Lombardia', promossa dalle sei università milanesi (esclusa Università San Raffaele) e coordinata dal Politecnico di Milano<sup>14</sup>.

La 'Start Cup Milano Lombardia' è una business plan competition, nata per favorire la nascita di imprese ad alto contenuto tecnologico a cui possono partecipare coloro che hanno un'idea imprenditoriale ma non sanno redigere un business plan, oppure hanno un business plan già pronto o ancora esperti di management in cerca di una buona idea imprenditoriale.

L'iniziativa premia con una somma in denaro i migliori business plan e offre ai proponenti la possibilità di entrare in uno degli incubatori delle università.

<sup>13</sup> Per maggiori informazioni si veda: Stella: <http://www.cilea.it/index.php?id=787>; Vulcano : <http://www.cilea.it/index.php?id=788>

<sup>14</sup> Per maggiori informazioni si veda: <http://www.startcupml.net/pagine/pagina.aspx?&L=IT>

In generale però, rispetto a questo ambito, si segnalano piuttosto iniziative promosse dalle singole università.

E' il caso dell'Acceleratore d'Impresa del Politecnico di Milano<sup>15</sup> e dell'Acceleratore di Impresa 'Fondazione Filarete'<sup>16</sup> promosso da Fondazione Cariplo, Intesa Sanpaolo e Università degli Studi di Milano che si propone di valorizzare, in termini di trasferimento tecnologico al mercato, i risultati della ricerca e dell'innovazione presenti in Lombardia, partendo dalle competenze delle Facoltà Scientifiche dell'Università degli Studi di Milano, in particolare nelle aree della biofarmacologia, biomedicina e nanotecnologia.

### **3.3.5 Internazionalizzazione**

Anche a detta di tutti i soggetti intervistati fino a questo momento, la dimensione più interessante intorno a cui immaginare progetti di collaborazione e cooperazione tra sistema universitario ed altri soggetti.

Il settore dell'internazionalizzazione rappresenta di fatto una delle sfide più rilevanti per il futuro del sistema dell'alta formazione della ricerca milanese.

Le esperienze ed i progetti attualmente in corso sono diversi e, rispetto agli altri settori, appare evidente come sia più ampio e composito il novero dei soggetti in campo.

Troviamo infatti progetti promossi dal Comune di Milano, con la partecipazione di moltissime istituzioni milanesi, l'attività di promozione promossa da CCIAA di Milano, attraverso l'attività di marketing territoriale della propria agenzia Promos, accanto ai progetti di comunicazione e pubblicizzazione della propria offerta formativa messi in campo da singoli atenei, secondo strategie più o meno consistenti.

Anche la Fondazione Carialo individua in questo ambito uno dei fattori chiave di competitività delle società moderne e nella propria azione pone il capitale umano al centro delle dinamiche di produzione della conoscenza, quale elemento determinante di vantaggio competitivo dei sistemi economico-sociali. In questa direzione ha promosso un bando, nella forma del call for proposal senza scadenza, per promuovere progetti internazionali finalizzati al reclutamento di giovani ricercatori all'interno di alcune aree tematiche precise: materiali avanzati, biotecnologie, medicina riparativa, policy making.<sup>17</sup>

Di seguito i box con i dettagli delle diverse iniziative in corso.

---

<sup>15</sup> Per maggiori informazioni si veda : <http://www.ai.polimi.it/>

<sup>16</sup> Per maggiori informazioni : <http://www.fondazionefilarete.com/>

<sup>17</sup> Per maggiori informazioni : <http://www.fondazionecariplo.it/portal/upload/ent3/1/giovaniricercatori.pdf>

## Box 5

### Attività di Osservatorio Marketing territoriale

Il Piano Generale di Sviluppo 2006-2011 del Comune di Milano individua tra gli obiettivi primari delle azioni di governo quello di potenziare la “competitività ed attrattività del territorio”. Il Documento di Posizionamento Strategico propone un posizionamento tramite il quale orientare le politiche e le strategie di sviluppo, in particolar modo, per l’attrazione delle risorse esterne al territorio, individuando driver di sviluppo prioritari e settori strategici in cui intervenire.

Alla luce di queste esigenze, il Comune di Milano ha manifestato l’esigenza di disporre di basi conoscitive puntuali, da acquisirsi con il contributo delle Direzioni del Comune, della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, del sistema Universitario e Imprenditoriale che vadano a collaborare alla costruzione di strumenti di indirizzo (cruscotti) che, sulla base di accurate analisi, consenta all’Amministrazione comunale di:

- definire obiettivi e strategie di intervento di medio-lungo periodo e di individuare percorsi decisionali partecipati idonei a ridisegnare il futuro del proprio territorio attraverso il coinvolgimento dei diversi attori socio-economici,
- ricercare, costruire e preservare un vantaggio competitivo sostenibile nei confronti dei propri competitors coerente e compatibile con il ruolo internazionale della città di Milano;
- implementare iniziative mirate ed efficaci di comunicazione e promozione del sistema cittadino presso i decisori di riferimento.

A supporto del percorso intrapreso, il Comune di Milano ha sottoscritto con il sistema Universitario Milanese e con la Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura un protocollo d’intesa per lo svolgimento di “Attività di Osservatorio”. La collaborazione tra Comune, CCIAA e Sistema Universitario si propone di effettuare un’analisi del posizionamento del Comune di Milano, della sua Area Metropolitana e della Regione Urbana, al fine di perseguire tre obiettivi:

- 1) Definire un sistema di analisi competitiva a livello strategico che renda possibile l’individuazione del panel di città di riferimento in termini di posizionamento generale;
- 2) Condurre un’analisi percettiva sulle tematiche dell’attrattività agli occhi degli attori non milanesi (italiani e internazionali) e della competitività del “Sistema Milano” nei confronti di sistemi cittadini concorrenti;
- 3) Definire un sistema di indicatori che possa supportare l’analisi competitiva a livello operativo, confrontando il posizionamento di Milano rispetto a specifici temi con le best practice a livello nazionale ed internazionale.

## Box 6



## One dream one city – the culture of excellence

L'obiettivo del Consiglio Europeo di fare dell'Europa il mercato più dinamico e competitivo del mondo concerne anche l'attivazione di strutture e programmi che stimolino la crescita della società della conoscenza, in cui la valorizzazione del capitale umano sia posta al centro di una pluralità di programmi su scala europea volti alla crescita continua del cittadino, anche attraverso la promozione di occasioni di scambio culturale e scientifico all'interno della Unione Europea e tra questa e le altre aree geopolitiche del pianeta, soprattutto delle economie emergenti.

Considerato che a Milano hanno sede numerosi consolati, uffici commerciali di governi stranieri, uffici o enti nazionali turistici di governi stranieri, Camere di Commercio bilaterali e che la città ospita, da sola, più della metà delle imprese multinazionali presenti in Italia;

il Comune di Milano ha avviato attraverso programmi operativi quali quelli avviati, in collaborazione con la Camera di Commercio in alcune grandi città del mondo. Milano e la Lombardia possono inoltre contare su una propria rete di rapporti internazionali, e su una forte tradizione di cooperazione decentrata:

L'Amministrazione comunale di Milano ha inserito tra i propri obiettivi strategici un progetto di accoglienza e formazione di giovani eccellenze provenienti da paesi esteri denominato "One dream, one city" ed affidato nella sua realizzazione all'Assessorato Politiche del Lavoro e dell'Occupazione in collaborazione con il Gabinetto del Sindaco, l'Assessorato Turismo Marketing Territoriale Identità, l'Assessorato Sport e Tempo Libero, l'Assessorato Cultura, l'Assessorato Attività Produttive, l'Assessorato Ricerca Innovazione Capitale Umano e l'Assessorato Casa; obiettivo di questa iniziativa è presentare Milano alla comunità internazionale come modello di eccellenza nel campo della ricerca, dell'innovazione e dell'alta formazione ed attrarre giovani talenti internazionali affinché possano inserirsi nella società cittadina o, tornando ai paesi di origine, diventare ambasciatori del "made in Italy" e sostenitori del "marchio Milano".

Si intende inoltre promuovere la crescita e lo sviluppo di una "comunità internazionale" di giovani che, al di là delle differenti culture e provenienze, condividano e diffondano la cultura dell'eccellenza e dell'innovazione facendosi portavoce dell'esperienza vissuta nella nostra città

### *Sintesi del Progetto*

Il progetto consiste nell'offrire a giovani talenti internazionali (universitari, ricercatori e giovani manager) l'opportunità di svolgere a Milano un percorso formativo che vede coinvolti il Comune di Milano, le Istituzioni del territorio, le Università, le Accademie, le aziende le utilities e gli enti locali. I giovani verranno ospitati a Milano e potranno frequentare master, dottorati di ricerca, stage aziendali in diversi settori quali design, moda, turismo, sport ecc.

### *Obiettivi*



Obiettivo di One Dream One City è quello di presentare Milano alla comunità internazionale come modello di eccellenza nel campo della ricerca dell'innovazione e dell'alta formazione per attrarre giovani talenti da tutto il mondo. I giovani saranno così il motore di quella comunità internazionale di professionisti di alto profilo che si formerà a Milano e che coopererà allo sviluppo e alla crescita della città facendosi portavoce nei Paesi d'origine del "Made in Milan" e della nostra cultura.

#### *I destinatari del progetto*

- Studenti universitari, di accademia
- Studenti di scuole di alta formazione
- Ricercatori
- Giovani manager

#### *I servizi offerti ai giovani talenti*

- Programmi alta formazione o di ricerca
- Stage in azienda
- Alloggio presso collegi universitari, istituti convenzionati, residence
- Convenzioni e pass con strutture ricettive del territorio
- Tutor che affiancherà i giovani talenti per tutta la durata del progetto
- Programmi culturali, sportivi e ricreativi appositamente progettati

#### *I requisiti richiesti*

- Eccellenza dimostrabile in ambito universitario e professionale
- Curriculum di studio e/o professionale conforme alle richieste delle università e aziende coinvolte
- Motivazione alla partecipazione e completamento del progetto
- Conoscenza base della lingua e della cultura italiana

#### *Le Fasi del Progetto*

- Accoglienza dei partecipanti
- Soggiorno e formazione da 6 mesi a 2 anni
- Offerta culturale integrata
- Verifica e monitoraggio degli skill acquisiti
- Rientro nei paesi d'origine
- Feed back e valorizzazione dell'esperienza con capitalizzazione dei benefici per Milano

#### *Criteri di selezione*

La selezione verrà fatta presso i Paesi d'origine dei giovani. I requisiti (vedi sopra) verranno di volta in volta stabiliti dalle diverse università, associazioni di categoria, aziende, utilities

#### *Tutoraggio*

Un tutor affiancherà i giovani talenti per tutta la durata del progetto per garantire il perfetto svolgimento dei programmi offerti e per segnalare itinerari mirati (sport, teatro, musica, mostre, musei ecc) agevolando i giovani nell'incontro con i milanesi e con la realtà della città.



Di seguito si riporta l'elenco degli Enti che hanno sottoscritto il protocollo di intesa approvato con delibera comunale il 27 luglio 2007

Accademia di Comunicazione, Accademia Teatro alla Scala, Accademia di Belle Arti di Brera, Assolombarda, C.C.I.A.A. di Milano, Collegio di Milano, Comune di Milano – Assessorato alla Cultura, Comune di Milano – Assessorato alla Ricerca, Innovazione e Sviluppo del Capitale Umano, Comune di Milano – Assessorato alle Attività Produttive, Comune di Milano – Assessorato Politiche del Lavoro e dell'Occupazione, Comune di Milano – Assessorato Sport e Tempo Libero, Comune di Milano – Assessorato Turismo Marketing Territoriale, Comune di Milano – Assessorato Casa, Conservatorio statale di Musica di Milano Giuseppe Verdi, Domus Academy, Fondazione CEUR, Fondazione IULM, Fondazione Rotary Milano, Fondazione Rui, Fondazione Scuole Civiche di Milano, IED – Istituto Europeo di Design, Intesa Formazione, Milano Accademia di Formazione, Milanosport, NABA - Nuova Accademia di Belle Arti Milano, Promos, Quanta Agenzia Sport Village, Scuola Superiore del Commercio Turismo servizi e professioni, SOGEMI, Unione del Commercio e del Turismo della Provincia di Milano, Università Cattolica del Sacro Cuore, Università Commerciale Luigi Bocconi, Università degli Studi di Milano, Università degli Studi di Milano Bicocca, Università IULM, Università Politecnico di Milano, Università Vita Salute San Raffaele di Milano.

## **Box 7**

### **Invest in Milan- Promos –Education and Training**

La Camera di Commercio di Milano mira a favorire il processo di internazionalizzazione dell'alta formazione milanese, agevolando l'integrazione culturale con altre aree strategiche. L'obiettivo è di aumentare la competitività del territorio, promuovendo le eccellenze milanesi all'estero e attraendo risorse umane altamente qualificate provenienti da Mediterraneo, Est Europa, America Latina, Asia, anche mediante l'erogazione di incentivi e borse di studio. L'Università Bocconi, l'Università Cattolica e il Politecnico di Milano offrono agli studenti la possibilità di intraprendere percorsi formativi fortemente integrati con le peculiarità dell'area:

- Master
- Lauree specialistiche
- Dottorati.

Oltre a promuovere la definizione di accordi tra Università milanesi e straniere e la creazione di ulteriori partnership con enti e istituzioni internazionali, la Camera di commercio di Milano è impegnata a:

- istituire un raccordo tra sistema dell'alta formazione, mondo pubblico e settore privato





- favorire l'inserimento professionale del capitale umano presso il tessuto produttivo dell'area e la rete internazionale di Promos, che assicura una presenza costante e capillare nei mercati internazionali.

### **3.4 Conclusioni – Individuazione delle priorità**

Per quanto riguarda gli ambiti relativi a didattica, ricerca e trasferimento tecnologico le conclusioni che sembra possibile trarre, anche sulla base dell'evidenza empirica raccolta, sono l'esistenza di grande difficoltà a sviluppare forme di cooperazione soprattutto in una fase come quella attuale di trasformazione dell'università, di competizione per l'attrazione di studenti e risorse e di generale incertezza sul futuro di medio termine, almeno per quanto riguarda il segmento pubblico. Ciò non significa che in prospettiva non si debba investire in questa direzione e da questo punto di vista, anche attraverso una trasformazione di natura istituzionale che modifichi e approfondisca i compiti attualmente attribuiti al Comitato regionale di coordinamento. Si tratta tuttavia di prospettive non immediate.

Per quanto riguarda i servizi agli studenti, dove l'attenzione principale sembra essere rivolta al tema della residenza, è possibile dire che una più chiara attribuzione di competenze in capo alle amministrazioni locali fa immaginare che le forme di cooperazione tra atenei saranno presumibilmente pilotate da questi enti, se e nella misura in cui se ne sentirà la necessità.

Un'eccezione, a tutti gli effetti, è costituita dal Collegio di Milano, che però, proprio per le sue caratteristiche, sembra essere esperienza difficilmente ripetibile.

Resta quindi come potenziale oggetto di progetti di breve e medio termine la tematica dell'internazionalizzazione, che del resto appare congruente sia con le vocazioni proprie della città sia con il principale progetto di sviluppo attualmente rappresentato da Expo 2015.

L' "internazionalizzazione" di un ateneo o, come auspicato da questo lavoro, di un intero sistema universitario, è un processo che ha molte componenti e che può avere molteplici significati. Può significare uno sviluppo dei rapporti di cooperazione scientifica, un incremento degli scambi di studenti e docenti, un più stretto adeguamento agli standard internazionali per quanto riguarda l'offerta formativa (compresa l'erogazione di una parte consistente di tale offerta in lingua inglese), una maggiore visibilità internazionale dell'ateneo attraverso i mezzi di comunicazione (siti web, fiere) o il posizionamento nei vari ranking, un aumento delle convenzioni che prevedono la collaborazione con università ed enti stranieri, e così via.

Benché tutti questi aspetti siano importanti e vadano valorizzati, oggi il reale livello di internazionalizzazione di un ateneo viene misurato soprattutto in base a 3 criteri:

- a) il grado di attrattività di studenti stranieri, cioè il numero di stranieri che scelgono di iscriversi a un percorso formativo dell'ateneo, in percentuale sugli iscritti totali;
- b) il grado di attrattività di docenti, ricercatori, post-doc stranieri, cioè di studiosi che l'ateneo è in grado di reclutare dall'estero con una forma di contratto stabile o di durata significativa;
- c) il grado di diffusione di percorsi formativi integrati con quelli di università ed enti stranieri, sotto forma di *joint* e *double degrees*, dottorati internazionali, ecc.

I primi due criteri costituiscono parametri cruciali in diversi ranking e sono al centro delle raccomandazioni e delle riflessioni più recenti sulla modernizzazione dell'università italiana, e vengono sempre più assunti come obiettivi anche da istituzioni locali (si veda il progetto qui riportato del Comune di Milano sul marketing territoriale). Al terzo criterio viene assegnato grande rilievo dalla Commissione Europea e, in prospettiva, anche dal MiUR; esso rappresenta un indicatore non solo quantitativo, cioè dell'estensione della rete internazionale di un ateneo, ma anche della sua qualità e del suo prestigio.

Naturalmente la cooperazione scientifica internazionale, che si esprime attraverso progetti di ricerca congiunti, la partecipazione a Programmi Quadro, ecc., continua a essere decisiva, ma il suo sviluppo non può che essere *bottom-up*, cioè guidato dalle reti di ricerca in cui i diversi gruppi di docenti-ricercatori sono inseriti. Un ateneo può e deve svolgere un importante lavoro di supporto e di stimolo per il buon funzionamento di queste reti, ma difficilmente può guidarne lo sviluppo in modo *top-down*. Come dicevamo in precedenza, questo ruolo di incentivazione potrebbe e dovrebbe essere svolto dalle istituzioni locali.

Importanti restano anche i semplici scambi di studenti (quali i programmi Erasmus, gli stage internazionali, ecc.) attraverso i quali si offre ai propri iscritti l'opportunità di conoscere realtà universitarie e lavorative diverse, oltre che di familiarizzarsi con lingue e culture di altri paesi. Ma questi rapporti sembrano avere raggiunto una soglia oltre la quale difficilmente innescano processi di internazionalizzazione dei sistemi universitari, e forse per tale motivo non costituiscono più una priorità per gli atenei stranieri più dinamici, né per i governi e le istituzioni sovra-nazionali.<sup>18</sup> In questa direzione però potrebbe essere interessante aprire lo scambio verso aree geografiche nuove, come ad esempio l'area dei paesi del medio oriente.

Ciò che la ricerca ha permesso di mettere in luce in modo chiaro è che esiste rispetto a questo aspetto la volontà e l'interesse delle singole università, e anche di alcuni enti istituzionali, a lavorare congiuntamente su questo aspetto. I benefici diffusi che un intervento concertato può apportare al sistema universitario nel suo insieme appare evidente e permette di superare anche una visione competitiva.

In questa direzione, gli incontri avuti, di natura istruttoria, hanno confermato come possibili ipotesi di sviluppo di progetti mirati su questo tema potrebbero essere legati principalmente

<sup>18</sup> Regini M., Prorettore per la formazione post-laurea e l'internazionalizzazione Università degli studi di Milano, Progetto di internazionalizzazione di UniMI, ottobre 2008

all'offerta di servizi a supporto della promozione e pubblicizzazione dell'offerta del sistema universitario milanese e di *facilities* per studenti e ricercatori stranieri.



### 3.5 Riferimenti bibliografici

- Ballarino G., Regini M., *Formazione e professionalità per l'economia della conoscenza. Strategie di mutamento delle università milanesi*, Milano, Franco Angeli, 2005
- Ballarino G., *Il quadro generale dei servizi nell'area metropolitana milanese*, Rapporto di ricerca, Milano, Ires Lombardia, CCIAA, 2000
- Ballarino G., Perotti L., *L'internazionalizzazione del sistema universitario milanese. Rapporto di ricerca per il servizio studi della Camera di Commercio di Milano*, novembre 2007
- Commissione Europea, *Orientamenti strategici comunitari per la coesione economica, sociale e territoriale 2007-2013*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 21 ottobre 2006
- Ferri P., *Atenei virtuali in Italia: un'altra occasione mancata? Molti mercanti ed alcune iniziative serie: indicazioni per rimanere al passo con l'Europa*, 2008 disponibile all'indirizzo <http://www.scribd.com/doc/3470323/Atenei-virtuali-in-Italia-unaltra-occasione-mancata>
- *L'impatto delle Università milanesi sull'economia locale – Studiare e vivere a Milano*, Megliomilano, 2005
- Regione Lombardia. Agasisti T., Fagnani E., Lamperti P. (a cura di), *Rapporto sul diritto allo studio Universitario in Lombardia – 2006*, Guerini e Associati, 2008
- Regione Lombardia. Agasisti T., Fagnani E., Lamperti P. (a cura di), *La valutazione degli interventi per il diritto allo studio universitario*, Guerini e Associati, 2008
- *Studiare e vivere a Milano – Gli studenti pendolari: accoglienza e spostamenti. Le iniziative per aumentare l'offerta abitativa*, MeglioMilano, 2004;

## 4. Politiche della casa

### 4.1 Inquadramento del settore e principali criticità

#### 4.1.1 *Le politiche abitative in Italia nel decennio 2000*

L'ultimo decennio ha visto il prodursi di rilevanti novità nel campo delle politiche della casa, novità essenzialmente legate a provvedimenti legislativi della fine degli anni '90, e che hanno da un lato riportato in primo piano un tema che sembrava essere scomparso dall'agenda pubblica, dall'altro reso complesso e frammentato un campo di azione tradizionalmente presidiato dallo stato centrale. È infatti con il decreto legislativo 112 del 1998 che le competenze nel campo sono state trasferite dal livello centrale a quello locale, nello specifico a quello regionale. Trasferita alle regioni la funzione di programmazione delle risorse, ma anche di gestione e attuazione degli interventi, è iniziata una fase di legislazione da parte di ciascuna regione che ha specificato e declinato localmente il tema. La competenza sulla determinazione dei principi e delle finalità generali in materia, anche in relazione al quadro più ampio delle politiche sociali, è rimasta in capo al livello centrale (definizione dei livelli minimi di servizio, di standard di qualità, l'elaborazione di programmi di edilizia pubblica di rilevanza nazionale, la raccolta dei dati rilevanti, la definizione di criteri per definire le modalità di accesso al mercato delle locazioni per i meno abbienti e gli interventi a sostegno del credito, attraverso l'istituzione di un osservatorio nazionale). Alle regioni dunque sono state trasferite (**DLgs 96/299**) una serie di funzioni molto rilevanti: la definizione dei requisiti e termini di accesso alla casa pubblica; l'indicazione di canoni capaci di garantire accesso ma anche sostenibilità; lo stanziamento di fondi per la implementazione di programmi di iniziativa regionale. E così anche la determinazione delle linee di intervento e degli obiettivi del settore; la programmazione delle risorse finanziarie relative; la gestione e l'attuazione degli interventi e le modalità di incentivazione; la determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso il ricorso a programmi complessi; la fissazione dei criteri per l'assegnazione, ma anche la determinazione dei canoni. Ai comuni è stata attribuita in via esclusiva la individuazione delle tipologie di intervento atte ad assolvere alla programmazione regionale; l'individuazione degli operatori privati destinati a realizzare gli interventi nel proprio territorio e la concessione di contributi incaricati agli operatori incaricati; la gestione e l'attuazione degli interventi. I comuni dunque hanno essenzialmente un ruolo di implementazione delle politiche regionali, essendo essi tenuti a individuare le aree in cui realizzare gli interventi in esse programmati e previsti.

Di fatto, nel contempo, allo stato sono rimasti alcuni strumenti paralleli che, pure apparentemente integrativi e complementari, hanno avuto rilevante influenza nel campo, e che, scomparse di fatto le politiche nazionali hanno avuto un peso significativo: la regolamentazione degli affitti privati, la possibilità di concedere sussidi; la ridefinizione della fiscalità privata e

degli incentivi fiscali; la possibilità di produrre programmi di natura generali intesi a intercettare il problema da altre prospettive. Ad esempio il fondo sociale, previsto dalla legge 431 del 1998 destinato a sostenere categorie in particolare difficoltà, introducendo anche in Italia il meccanismo dei fondi alla persona. O ancora l'abolizione del meccanismo dell'equo canone e l'introduzione del meccanismo dell'affitto concordato<sup>19</sup>.

Proprio in funzione del progressivo decentramento delle funzioni in questo campo, è oggi necessario, per restituire la complessità assunta da questo campo di politiche seguire due distinti percorsi. Il primo è quello che intercetta le politiche a livello centrale, il secondo quello che restituisce le specifiche a livello regionale del quadro nazionale o individua le specificità del contesto lombardo.

#### **4.1.2 Il quadro nazionale**

A livello nazionale sono almeno due le fasi da prendere in considerazione. La prima è relativa all'operato del secondo Governo Prodi, la seconda a quella dell'attuale governo Berlusconi (2008-2009).

Il periodo del Governo Prodi segna il ritorno delle politiche abitative nell'agenda pubblica. Nel corso del 2007, infatti, viene istituito, con la **LEGGE 9/ 2007** un tavolo di concertazione presso il ministero delle infrastrutture, che ha come esito la produzione di un Documento di Linee Guida e una serie di provvedimenti contenuti nella LEGGE 244/2007: viene introdotta una modalità per superare il problema del reperimento delle aree per l'edilizia residenziale pubblica, offrendo la possibilità di individuare nei piani urbanistici comunali come aree a standard ambiti il cui utilizzo è subordinato alla cessione gratuita di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale e in cui è possibile prevedere la fornitura di alloggi in affitto a canone sociale, concordato o moderato, eventualmente ottenendo in contropartita un bonus volumetrico. **Nei comuni ad alta tensione abitativa i fabbricati composti da case di abitazione non di lusso con vincolo di locazione a uso abitativo per un periodo non inferiore a venticinque anni** sono considerate residenze *d'interesse generale destinate alla locazione*, costituendo *servizio economico di interesse generale*, ai fini dell'applicazione dell'articolo 86,

---

<sup>19</sup> Meglio conosciuto come FONDO SOSTEGNO AFFITTO, esso ha l'obiettivo di integrare il canone di locazione nei casi in cui questo raggiunga una incidenza sul reddito familiare superiore ad una certa soglia. Il fondo in fase iniziale vedeva la convergenza dei trasferimenti statali alle regioni, le risorse proprie di regioni e comuni. La crescita delle richieste di intervento e la contestuale riduzione delle risorse disponibili annualmente ha costretto le regioni ad innalzare la percentuale di incidenza del canone sul reddito mediamente pari al 30%. L'affitto concordato, o secondo canale, viene definito a livello territoriale sulla base di accordi stipulati tra sindacati inquilini e associazioni dei proprietari. L'applicazione del canone concordato prevedeva uno sconto del 30% sull'imponibile ai fini IRPEF, che aumenta al 70% quando viene allocato a conduttore in condizione di disagio abitativo per sfratto, mentre lo sconto previsto per i canoni liberi è del 15%.

paragrafo 2, del Trattato istitutivo della Comunità europea. Infine la legge introduceva, al fine di agevolare l'attuazione di tali provvedimenti (commi 287 e 288) un *Fondo di sostegno per le categorie disagiate, dotato di 10 ml di euro per gli anni 2008-2010*, e autorizzava una riduzione (fino all'esenzione) dell'ICI per i proprietari che affittano gli alloggi a canone concordato.

Il successivo **Decreto Interministeriale (G.U.) 24.06.2008**, ottemperando alla richiesta europea di *definire l'alloggio sociale* ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di stato, ha ampliato la definizione di "alloggio sociale" (quelli *in affitto permanente*) includendo anche "*gli alloggi destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà*", pur specificando che "il servizio di edilizia residenziale sociale viene erogato da operatori pubblici e privati *prioritariamente tramite l'offerta di alloggi in locazione alla quale va destinata la prevalenza delle risorse disponibili*". Infine, riformulando i citati contenuti della 244/07, ha ribadito che "*T'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce **standard urbanistico aggiuntivo** da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali*".

Poco prima di decadere, il governo Prodi ha anche approvato, con **decreto del Ministero delle Infrastrutture**, un provvedimento denominato **Programma di Riqualificazione Urbana per Alloggi a Canone Sostenibile** che ricollocava i finanziamenti previsti dal 2005 per il programma "Contratti di Quartiere II", la cui spesa era stata vanificata da sentenza del Tar Lazio del 2007 e che altrimenti si sarebbero persi. Introduceva inoltre il "canone sostenibile", che avrebbe dovuto attestarsi al di sotto del 70% del canone concordato ex art. 2 legge 431/78.

Appena insediato il Governo Berlusconi riparte, e, proseguendo rispetto al percorso avviato dal governo Prodi, con **L.133/2008** introduce il *Piano nazionale di edilizia abitativa*, da approvare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, previa delibera del CIPE, e d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Con un simile strumento, applicato a tutto il territorio nazionale s'intende garantire i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo. Il Piano si pone l'obiettivo di costruire nuovi alloggi e di recuperare il patrimonio esistente, intendendo produrre alloggi *prioritariamente a prima casa* per una serie di categorie a basso reddito, fra le quali gli immigrati regolari (residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale o cinque nella stessa regione). La realizzazione di programmi di edilizia residenziale non viene limitata al campo dell'edilizia sociale e scompare anche il fuoco sui sistemi metropolitani presente nel testo originario prodotto dal governo Prodi. Per l'attuazione del Piano, la legge prevede la possibilità di costituire e far ricorso a fondi immobiliari con la partecipazione di soggetti pubblici e privati, al riutilizzo delle risorse derivanti dalla vendita degli alloggi ERP, ad accordi di programma realizzati tramite il *project financing*, ad agevolazioni destinate alle cooperative e programmi

integrati di promozione di edilizia residenziale *anche sociale*. La legge prevede che **i comuni e le province possono associarsi, ai sensi di quanto previsto dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali** per la migliore attuazione dei programmi. Il testo modificato assegna però al Ministero la possibilità di procedere comunque (anche in assenza di approvazione da parte del CIPE e della conferenza unificata) all'approvazione degli accordi di programma tesi a realizzare suddetti programmi integrati. In questo senso il modello di attuazione della legge indica uno spostamento dell'azione a livello centrale, e l'intenzione di procedere per grandi interventi e di diluire il fuoco della iniziativa dal disagio abitativo al tema della casa.

Questa impostazione è confermata dalle ulteriori modifiche introdotte dal **D.L. 29 novembre 2008, n. 185**, coordinato con la legge di conversione 28 gennaio 2009, n. 2 «Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale», in cui si prevede la possibilità che per finanziarie le suddette opere possano essere messe a disposizione anche “le risorse finanziarie rese disponibili ai sensi del comma 1, lettera b), del presente articolo, nonché quelle autonomamente messe a disposizione dalle regioni a valere sulla quota del Fondo per le aree sottoutilizzate di pertinenza di ciascuna regione”. Per velocizzare ulteriormente le procedure a) al comma 1, le parole: «d'intesa con» sono sostituite dalla seguente: «sentita», relativamente alla Conferenza unificata e si prevede con il comma 12 bis :”b) al comma 12 sono premesse le seguenti parole: «Fermo quanto previsto dal comma 12-bis che: “Per il tempestivo avvio di interventi prioritari e immediatamente realizzabili di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata di competenza regionale, diretti alla risoluzione delle più pressanti esigenze abitative, è destinato l'importo di 100 milioni di euro a valere sulle risorse di cui all'articolo 21 del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222. Alla ripartizione tra le regioni interessate si provvede con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti previo accordo intervenuto in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Con queste modifiche e una serie di conferenze stampa, il Governo Berlusconi annuncia alla fine del 2008 la volontà di procedere, a fianco dei provvedimenti generali sulla casa contenuti nel PIANO CASA, a un Piano Per l'edilizia residenziale pubblica di impostazione in parte diversa da quella contenuta nel decreto legge originario: l'attenzione del governo si sposta cioè dai temi del disagio abitativo, al più generale tema della casa come occasione di rilancio economico del paese, in concomitanza con la crisi economica mondiale. Solo a Marzo dopo una serie di difficili incontri tra regioni e governo, Vasco Errani, in qualità di presidente della Conferenza delle Regioni, firma con il Ministro per le regioni, Fitto, un accordo che rimette in moto la relazione tra regioni e stato. Nelle premesse si ricorda il comune interesse a rilanciare una politica per la casa per le famiglie con maggiore bisogno, la necessità di fornire risorse adeguate con interventi di carattere strutturale, anche di taglio federalista; la necessità di fare riferimento alla definizione di alloggio sociale del dm 22 aprile 2008 al fine di non incorrere in violazione regole





EU sugli aiuti di stato; le sentenze della corte costituzionale che hanno stabilito che la programmazione nel settore della edilizia residenziale sociale è materia di competenza concorrente e quindi da gestire in collaborazione tra stato e regioni ( il primo “impegnato nello stabilire principi ed indirizzi di carattere generale entro cui le Regioni sviluppano la propria programmazione, in relazione alle caratteristiche del territorio ed in accordo con gli enti locali”); la necessità di coinvolgere anche “operatori privati che partecipino, anche con proprie proposte, alla formazione di piani e progetti compatibili con gli obiettivi di tipo sociale ed economico alla base della programmazione regionale”; sancendo inoltre la necessità di rivedere le norme vigenti per “favorire lo sviluppo delle sinergie tra i diversi livelli istituzionali che risultano indispensabili per la predisposizione di una efficace politica abitativa, in grado di dare risposte concrete alla domanda crescente e differenziata che viene avanzata da parte dei nuclei familiari che si trovano nelle condizioni di maggior disagio”. A partire da queste premesse si concorda di ripristinare i presupposti normativi per la condivisione, tra Stato, Regioni ed Enti locali, del Piano Casa previsto dall’art. 11 del D.L. 112/08, di reintrodurre “l’intesa” in Conferenza Unificata sull’approvazione del Piano nazionale di edilizia abitativa, piuttosto che il “sentita” la Conferenza Unificata; di incrementare fino a 200 milioni di Euro l’importo da ripartire tra le Regioni, destinato all’avvio degli interventi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata; di integrare, entro tempi concordati, i 550 milioni di Euro, destinati alle Regioni per il finanziamento del Piano straordinario al fine di ricostituire con provvedimento da assumersi entro l’anno in corso, unitamente alle risorse già utilizzate per gli interventi di edilizia sovvenzionata di cui al precedente punto, lo stanziamento previsto dal citato Decreto. Viene dunque salvaguardato e riconosciuto il ruolo delle Regioni alle quali, d’intesa con gli enti locali, spetta il compito di elaborare, nel rispetto degli indirizzi generali fissati dallo Stato ed entro i finanziamenti assegnati, i programmi di edilizia residenziale da presentare al Ministero competente per la sottoscrizione degli accordi di programma previsti. Si prevedono inoltre forme di monitoraggio congiunto dell’avanzamento dei programmi regionali, per evitare rallentamenti o ritardi nell’attuazione degli interventi previsti e di ripartire tra le Regioni e le Province autonome i 200 milioni di Euro di cui sopra, riconoscendo priorità a quegli interventi di competenza degli ex IACP comunque denominati o dei Comuni, già ricompresi nel Piano straordinario e regolarmente inoltrati, caratterizzati da immediata fattibilità, ubicati nei contesti ove la domanda di alloggi sociali risultante alle graduatorie comunali è più alta.

In conclusione il Governo si impegna a dar seguito, con apposito decreto legge o altro strumento normativo urgente, alla modifica dell’art.18 del D.L. 185/08 convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, L. 28 gennaio 2009, n. 2 prima della scadenza dei termini per l’impugnativa alla Corte Costituzionale da parte delle Regioni. Queste, a loro volta, s’impegnano a sospendere i procedimenti di ricorso alla Corte, in attesa che il Governo provveda alla presentazione del citato decreto legge.

Dopo una trattativa con le regioni durata 7 mesi quest’accordo avrebbe dovuto sbloccare il piano straordinario di edilizia residenziale pubblica. La conferenza Unificata Stato, regioni e comuni,



nella riunione del 12 marzo scorso, ha dato il via libera al Piano. L'intesa Stato Regioni del 31 marzo 2009, costituisce il passaggio successivo al succitato accordo concernente le misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia: essa prevede la possibilità per il Governo di promuovere la stipula di intese in Conferenza Unificata dirette a favorire iniziative di rilancio dell'economia, rispondere ai bisogni abitative delle famiglie e introdurre misure di semplificazione procedurali dell'attività edilizia. Il Governo s'impegna, confermando gli impegni assunti con l'Accordo ad avviare congiuntamente con le regioni e le autonomie locali uno studio di fattibilità per un nuovo piano casa che individui, in aggiunta alle risorse dell'Accordo sopra indicato, e compatibilmente con le condizioni di finanza pubblica, risorse pubbliche e private utili a soddisfare il fabbisogno abitativo delle categorie che si trovano nella condizione di più alto disagio sociale e che hanno difficoltà ad accedere al libero mercato della locazione. Con delibera dell'8 maggio 2009, il CIPE ha dato parere favorevole allo schema di DPCM concernente il Piano Nazionale per l'edilizia abitativa: esso si articola in sei linee di intervento (così come poi codificate nel Decreto del Presidente Del Consiglio Dei Ministri 16 luglio 2009 ):

costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale ovvero promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, con la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione;

incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica con risorse dello Stato, delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e di altri enti pubblici, comprese quelle derivanti anche dall'alienazione, ai sensi e nel rispetto delle normative regionali ove esistenti, ovvero statali vigenti, di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo;

promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati, di interventi ai sensi della parte II, titolo III, capo III, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, eventualmente prevedendo agevolazioni amministrative nonché termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa;

programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale;

interventi di competenza degli ex IACP o dei comuni, già ricompresi nel Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, regolarmente inoltrati al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, caratterizzati da immediata fattibilità, ubicati nei comuni ove la domanda di alloggi sociali risultante dalle graduatorie e' più alta.

Si prevede che Le linee da b) ad e) vengano realizzate mediante appositi **accordi di programma** o con le procedure della **"Legge Obiettivo"**. Gli alloggi così realizzati o recuperati possono fruire di un contributo statale **fino al 30%** del costo se locati a un canone non superiore a quello definito con il decreto 22 aprile 2008 (canone sostenibile), per una



durata di 25 anni o comunque non inferiore a 10 anni, nel caso di alloggi locati con patto di promessa di vendita; **fino al 50%** se locati a canone sostenibile per più di 25 anni; **fino al 100%** per gli alloggi a canone sociale.

Per quanto riguarda gli **aspetti finanziari**, nel **Fondo** confluiscono le risorse di cui all'art. 1, comma 1154, della legge 296/2006 (Finanziaria 2007); le risorse previste dagli articoli 21 e 21-bis, ad eccezione di quelle già impegnate dagli enti destinatari, e di cui all'art. 41 del DL 159/2007 (Decreto fiscale collegato alla Finanziaria 2008); le risorse di cui all'art. 3, comma 108, della legge 350/2003 (Finanziaria 2004). Nel Fondo possono inoltre confluire le risorse del **"Fondo infrastrutture"** previsto dall'art. 18 del **DL 185/2008** (decreto anticrisi convertito dalla legge 2/2009), e quelle messe a disposizione dalle Regioni a valere sul **Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS)**. Quanto all'entità complessiva delle risorse provenienti dalle suddette fonti di finanziamento, lo schema destina: **fino a 150 milioni di euro** al sistema integrato di fondi immobiliari di cui alla lettera a); **fino a 200 milioni** alla lettera f); le **"risorse residue"** alle linee di intervento di cui alle altre lettere. I 150 milioni di euro assegnati al sistema integrato di fondi immobiliari, qualificati "chiusi", devono essere impiegati anche per l'incremento della dotazione di "alloggi sociali" e le quote di tali fondi possono essere sottoscritte solo da investitori istituzionali di lungo termine. Entro 90 giorni dall'entrata in vigore del DPCM approvativo del Piano un apposito gruppo di lavoro interministeriale deve indicare i requisiti dei regolamenti dei fondi.

Nell'esprimere parere favorevole, il CIPE ha invitato il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti a trasmettere entro il 31 dicembre 2009 una **stima delle risorse pubbliche, private e non profit**, complessivamente attivabili.

Con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 19 agosto 2009 è divenuto operativo il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che approva il "Piano nazionale di edilizia abitativa", previsto dalla Manovra finanziaria 2009 (art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133). Le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione del Piano, individuate dal decreto legge 112, saranno ripartite con decreto del ministero delle Infrastrutture e Trasporti, di concerto con il ministero dell'Economia, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del DPCM.

Nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 luglio 2009 Piano nazionale di edilizia abitativa si prevede inoltre che il Ministero dei trasporti e delle Infrastrutture promuova insieme con regioni e comuni "programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale e di riqualificazione urbana", con obiettivi di sostenibilità ambientale e di risolvere anche problemi di mobilità e favorendo la partecipazione di soggetti pubblici e privati. Tali accordi devono essere elaborati in coerenza con la programmazione regionale relativa alle politiche abitative e al territorio e approvati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera CIPE e d'intesa con la conferenza unificata. In termini di Procedure attuative le regioni d'intesa con gli enti locali interessati propongono al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un



programma coordinato. Qualora, ai fini del coordinamento, sia necessaria la contestuale definizione o variazione di più atti di programmazione economico-finanziaria e di pianificazione territoriale di competenza di amministrazioni diverse, il proponente promuove **apposita conferenza di servizi**, cui partecipano tutti i soggetti interessati al rilascio di atti di assenso comunque denominati. Infine si prevede la definizione di “Linee di indirizzo per la selezione degli interventi, legate ad alcuni criteri di carattere generale quali soddisfacimento del fabbisogno abitativo riferito ai soggetti target, l’apporto di risorse aggiuntive, in particolare private; il peso dell’offerta pubblica rispetto al totale; la fattibilità urbanistica e la rapida cantierabilità; efficienza energetica e sostenibilità; riduzione del prelievo fiscale e oneri di costruzione di pertinenza comunale. Tali programmi devono pervenire entro 180 giorni di dall’entrata in vigore di questo decreto”. Viene inoltre istituito comitato dal e presso Il Ministro delle infrastrutture e trasporti il Comitato paritetico per il monitoraggio del Piano nazionale di edilizia abitativa, costituito da dieci membri, di cui cinque individuati dal Ministero delle infrastrutture e trasporti e dal Ministero dell’economia e delle finanze di cui uno su proposta della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, e i restanti cinque individuati dalla Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in rappresentanza delle regioni e degli enti locali. Tale comitato deve attivare il sistema di monitoraggio del piano, eventualmente esperti del settore, per suggerire eventuali modifiche.

#### ***4.1.3 Il quadro regionale: il caso Lombardo***

Il contesto regionale lombardo è segnato da una serie di provvedimenti di legge discussi e approvati nell’ultimo decennio. Il primo è la Legge Regionale Lombarda 1/2000, la quale, in attuazione del DLGS Attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998 ha introdotto all’Art.3, comma 52, il “programma regionale per l’edilizia residenziale pubblica” a cadenza triennale, approvato dal Consiglio regionale, quale documento di riferimento per il coordinamento degli interventi e della spesa. Esso determina le linee di intervento nel settore dell’edilizia residenziale pubblica, tenuto conto della programmazione territoriale della provincia, ai fini del soddisfacimento dei fabbisogni abitativi rilevati per i singoli ambiti territoriali e per tipologie di intervento, da assolvere mediante interventi di edilizia residenziale pubblica. Tale documento, denominato PRERP, ha durata triennale e viene aggiornato annualmente. Di fatto la legge conferma in capo alla regione le funzioni di studio del problema, la determinazione delle linee di intervento e degli obiettivi di settore, la predisposizione di programmi annuali di attuazione del programma regionale, la verifica della efficacia. Una serie di successive modifiche alla legge introduce la possibilità, inoltre, per comuni in condizione di particolare disagio, di procedere in deroga ai PRG a realizzare patrimonio abitativo pubblico su aree pubbliche non destinate a questo scopo. Per procedere in questa direzione si ricorre ad AQST, ai sensi dell’articolo 3 della legge regionale 14 marzo 2003, n. 2 (Programmazione negoziata regionale): il comune



interessato dovrà procedere ad apposito atto di programmazione procedendo alla verifica della dotazione di servizi. La legge conferma alle ALER la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Si introduce anche una classificazione che distingue i comuni tra “**comuni rientranti nelle tipologie "Fabbisogno elevato" e "Fabbisogno acuto dei comuni capoluogo"**”, ai quali viene riconosciuta la possibilità di utilizzare, “**in deroga alle previsioni del P.R.G. vigente, aree di proprietà pubblica comprese nel territorio comunale e destinate ad attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, per la localizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica, compresa l'edilizia convenzionata**”. Il ruolo lasciato ai comuni è quello di concorrere insieme alle ALER competenti nei diversi territori ad individuare le tipologie di intervento “atte a soddisfare i bisogni rilevati, alla localizzazione degli interventi da proporre nei programmi attuativi dei programmi regionali di edilizia residenziale pubblica ed alla selezione degli operatori privati per la realizzazione degli interventi” e una serie di funzioni relative all’ accertamento dei requisiti soggettivi per l’accesso ai finanziamenti di edilizia residenziale pubblica; dei requisiti oggettivi degli interventi, ad esclusione di quello relativo agli interventi attuati dalle ALER che è effettuato dal comitato tecnico istituito presso ciascuna ALER ai sensi dell’art. 13 della l.r. 13/1996; autorizzazione alla cessione in proprietà del patrimonio edilizio realizzato dalle cooperative a proprietà indivisa; autorizzazione alla cessione o locazione, anticipata rispetto ai termini previsti dalle norme vigenti in materia, degli alloggi di edilizia agevolata. Oltre a quelle concernenti l’assegnazione degli alloggi, tramite la formazione di bandi e graduatorie, promozione di mobilità degli assegnatari, gestione degli alloggi.

Il programma regionale per l’edilizia residenziale pubblica, a cadenza triennale, approvato dal Consiglio regionale, costituisce dunque il documento di riferimento per il coordinamento degli interventi e della spesa e determina le linee di intervento nel settore dell’edilizia residenziale pubblica, l’impegno finanziario per il raggiungimento degli obiettivi di soddisfacimento dei fabbisogni abitativi; le modalità di incentivazione; la definizione dei settori di intervento; i criteri generali per la ripartizione delle risorse finanziarie tra i vari settori di intervento; i criteri generali per la scelta delle categorie di operatori; le determinazioni in ordine alle modalità di erogazione dei flussi finanziari. Il programma annuale di attuazione, approvato dalla Giunta regionale, individua di anno in anno gli interventi ammessi a finanziamento, nonché i criteri per la localizzazione puntuale degli stessi e per la scelta dei soggetti attuatori e determina altresì l’entità delle risorse finanziarie disponibili.

Il Regolamento Regionale 10 febbraio 2004 n. 1 contenente nel dettaglio i predetti criteri validi per l’assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia economico popolare e la LR 7/2007 di riforma dei canoni ERP interverranno poi in vario modo sul tema. LA LR 14/07, “*Innovazioni del sistema regionale di edilizia residenziale pubblica. Disciplina dei servizi abitativi a canone convenzionato*” prevede che interventi promossi da soggetti pubblici o privati finalizzati ad aumentare l’offerta di alloggi in affitto destinati a persone considerate meritevoli di sostegno pubblico *costituiscono servizio abitativo nell’ambito dell’edilizia residenziale pubblica, anche ai*



*sensi e per gli effetti dell'art 9 della legge n. 12/2005 e successive modificazioni.* Disciplina inoltre e incentiva la realizzazione di alloggi da destinare alla locazione per un corrispettivo inferiore a quello di mercato. Anche la LR 8 novembre 2007 n. 27, contenente i criteri generali per la determinazione dei canoni per l'edilizia residenziale pubblica definisce le unità abitative di edilizia residenziale pubblica espressamente “quale servizio di interesse economico generale”.

Una serie recente di modifiche è stata introdotta all'interno di leggi relative al governo del territorio. **La LR 12/2005 introduce all'Art.9** l'obbligo per i comuni di redigere e approvare “il piano dei servizi al fine di assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica e le dotazioni a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato e una loro razionale distribuzione sul territorio comunale, a supporto delle funzioni insediate e previste”. La più recente legge di modifica (LR4/2008) alla LR12/05 interviene sull'art 9, comma 1, disponendo che il **Piano dei Servizi** possa individuare anche “**aree per l'edilizia residenziale pubblica**”. L'individuazione delle aree per l'edilizia residenziale pubblica è obbligatoria per i comuni indicati dalla Giunta regionale con apposita deliberazione, sulla base dei fabbisogni rilevati dal Programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica. Tali comuni, in tutti gli strumenti di programmazione negoziata con previsione di destinazioni residenziali, sono tenuti ad assicurare “la realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica, compresa l'edilizia convenzionata, anche esternamente all'ambito interessato”. Si prevede inoltre che il piano dei servizi possa essere redatto insieme da **più comuni confinanti e condiviso a livello operativo e gestionale**.

La stessa legge ridefinisce all'art.15 (Contenuti del piano territoriale di coordinamento provinciale), comma 7 bis, la possibilità che il PTCP individui ambiti territoriali per i quali si rende necessaria la definizione di azioni di coordinamento per la sua attuazione, anche finalizzate all'attuazione della perequazione territoriale intercomunale e alla compartecipazione dei proventi derivanti dai contributi di costruzione.

Una recente Delibera della Giunta Regionale lombarda 24 luglio 2008 n. 8/7741 ha rivisto l'elenco dei comuni obbligati all'individuazione delle aree di edilizia residenziale pubblica ai sensi del suindicato Art. 9 comma 1. Mentre la più recente Legge regionale di attuazione del Piano casa, **la Legge Regionale 13/2009 del 16 luglio**, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n.28, secondo Supplemento Ordinario, del 17 luglio 2009, si occupa solo marginalmente anche della produzione di edilizia residenziale pubblica. **L'unico articolo che assume in qualche misura la dimensione sociale del piano casa è l'articolo 4** volto a disciplinare interventi di riqualificazione di quartieri di edilizia residenziale pubblica (ERP), con la possibilità di **realizzare nuova volumetria da destinarsi a edilizia residenziale pubblica, compresa l'edilizia convenzionata, accompagnando l'iniziativa con interventi di recupero energetico e ambientale nel quartiere**. La nuova volumetria si calcola sulla

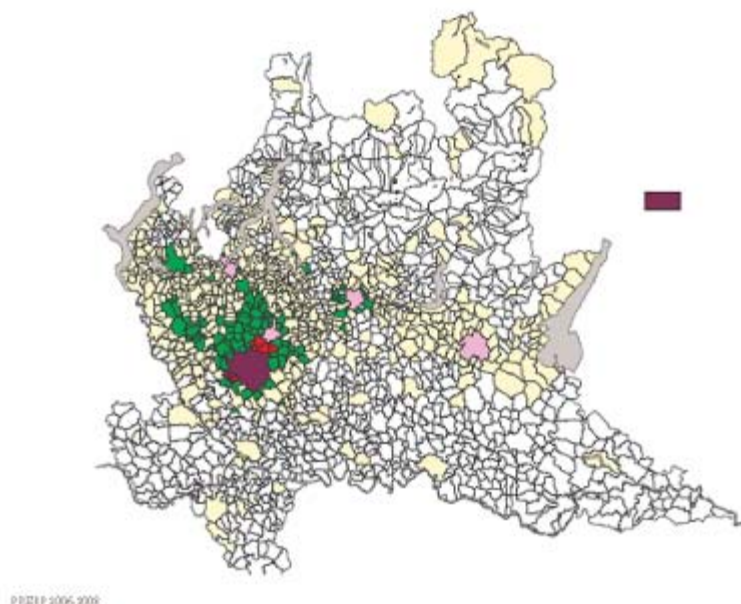
base della volumetria complessiva di ERP esistente nel quartiere e non può superare il limite del 40% della stessa. Tale nuova volumetria può concretizzarsi anche in nuovi edifici.

In generale dunque la Regione rimane l'attore più rilevante delle politiche della casa, agendo su due fronti: da un lato la programmazione della spesa e la definizione degli indirizzi degli interventi attuativi attraverso il PRERP e le sue misure, dall'altro il sostegno diretto ai cittadini attraverso varie modalità di contributi (principalmente il mutuo prima casa e il fondo sostegno affitti). Mentre nel PRERP 2002-2004, prolungato fino al 2005, l'attenzione era stata posta sulla necessità di destinare tutte le risorse disponibili ad aumentare l'offerta di alloggi a canone calmierato, mettendo a disposizione circa un miliardo di euro e attivando meccanismi di distribuzione di tipo concorsuale legati al POR, il Prerp 2007-2009 ha visto la riduzione dei finanziamenti con **516 milioni di euro** e ha differenziato le tipologie di intervento: **Contributo acquisto Prima Casa** (80 milioni), **Fondo Sostegno Affitti** (170 milioni in cofinanziamento); **Programma di Riqualificazione Urbana - PRU** (60 milioni per 1.000 nuovi alloggi); **Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale - AQST** (181 milioni per 164 interventi). Sono oltre 181 i milioni destinati ai **Contratti di Quartiere** (67 milioni). Di fatto la principale novità consiste nell'affidare al doppio canale (Contratti di Quartiere e AQST) i meccanismi di raccordo con gli enti locali, misura particolarmente apprezzata, nei commenti di diversi osservatori locali, in quanto il primo tipo di meccanismo del PRERP aveva di fatto reso molto scarso il dialogo tra enti locali, riducendo all'assegnazione delle risorse il confronto tra le parti, assegnazione avvenuta in assenza di linee strategiche o di discussione preliminare in funzione della capacità dei diversi comuni di candidarsi al bando in poco tempo e a partire da progetti già maturi (definitivi ai sensi della Merloni 109/94).

Più in generale, recentemente, le politiche regionali hanno confermato la volontà di sostenere l'affitto più che la produzione di alloggi per la vendita attraverso un'offerta articolata di aiuti alla persona. Allo stesso tempo anche il PRERP 2007/2009 ha evidenziato l'assenza di un inquadramento territoriale del problema e degli interventi, e una persistente difficoltà di integrare le politiche per la casa con altri campi di politiche, oltre che a coinvolgere un ampio numero di attori all'interno dei programmi, laddove, secondo alcuni osservatori, i vincoli alla partecipazione sono ancora così consistenti, che il coinvolgimento rimane quanto meno operazione a rischio. Dunque, in sintesi, anche il secondo PRERP evidenzia difficoltà nella costruzione di una governance sul tema, di forme di coordinamento tanto orizzontale che verticale. In particolare, poi, il ruolo svolto dalle ALER e il progressivo accentramento regionale non hanno favorito processi di interazione e di coordinamento tra operatori differenti nella contrattazione con Regione Lombardia rendendo nei fatti inutile la costruzione di progetti più articolati territorialmente e di natura partenariale.

Alcuni stimoli alla regione in questo senso sono venuti da due fronti, quello provinciale e quello legato alla azione di alcuni comuni e attori che in qualche misura hanno introdotto alcuni elementi di innovazione o di riflessione. Su questi torneremo nel prossimo capitolo: rimane da

sottolineare come nel PRERP 2007-2009, come nel 2004, la Regione Lombardia abbia confermato la classificazione dei comuni in funzione del fabbisogno abitativo riconoscendo da una parte la condizione di fabbisogno acuto della città di Milano, e di alcuni comuni di cintura, ma anche un fabbisogno elevato in una fascia che copre quasi interamente la provincia di Milano nella sua parte settentrionale, in parte in continuità con le province settentrionali.



**Figura 1** - Classificazione dei comuni proposta nel PRERP in funzione della tensione abitativa (FONTE: PRERP 2007/2009): in viola, Milano (fabbisogno acuto); in rosso, i comuni della prima cintura a fabbisogno critico, in verde i comuni con fabbisogno elevato a cavallo tra provincia di Milano e Varese, in rosa i capoluoghi di provincia con fabbisogno in aumento, in giallo i comuni con fabbisogno basso.



<b>LOMBARDIA: comuni a tensione abitativa</b>	
<b>Bergamo</b>	Bergamo, Dalmine, Seriate, Torre Boldone
<b>Brescia</b>	Brescia, Concesio, Gardone Val Trompia, Gussago, Lumezzane, Rezzato
<b>Como</b>	Como
<b>Cremona</b>	Cremona
<b>Lecco</b>	Lecco
<b>Lodi</b>	Lodi
<b>Mantova</b>	Mantova, Porto Mantovano, Virgilio
<b>Milano</b>	Agrate Brianza, Arese, Bollate, Bovisio Masciago, Bresso, Buccinasco, Busto Garolfo, Canegrate, Carate Brianza, Cassano d'Adda, Cassina de' Pecchi, Cernusco sul Naviglio, Cerro Maggiore, Cesano Boscone, Cesano Maderno, Cinisello Balsamo, Cologno Monzese, Cormano, Corsico, Cusano Milanino, Desio, Garbagnate Milanese, Giussano, Gorgonzola, Legnano, Lentate sul Seveso, Limbiate, Lissone, Meda, Melzo, Milano, Monza, Muggiò, Nova Milanese, Novate Milanese, Opera, Paderno Dugnano, Parabiago, Pero, Peschiera Borromeo, Pieve Emanuele, Pioltello, Rescaldina, Rho, Rozzano, San Donato Milanese, San Giuliano Milanese, Segrate, Senago, Seregno, Sesto San Giovanni, Settimo Milanese, Seveso, Trezzano sul Naviglio, Trezzo sull'Adda, Varedo, Vimercate, Vimodrone
<b>Pavia</b>	Pavia
<b>Sondrio</b>	Sondrio
<b>Varese</b>	Busto Arsizio, Caronno Pertusella, Castellanza, Fagnano Olona, Malnate, Saronno, Tradate, Varese

**Figura 2** - Classificazione dei comuni Alta Tensione Abitativa proposta nel PRERP (FONTE: PRERP 2007/2009)

### Tipologia finanziamenti Prerp 2002-2004 e integrazione 2005 in Regione Lombardia

MISURE	FINANZIAMENTI	ALLOGGI	POSTI LETTO	FAMIGLIE SOSTENUTE	
Locazione a canone sociale	642.197.481	5.651	180	0	Realizzazione e riqualificazione alloggi
Locazione a canone moderato	53.817.821	1.622	0	0	
Locazione a canone concordato	71.000.000	1.462	0	0	
Locazione temporanea	25.769.546	0	1.171	0	
Edilizia universitaria	4.704.542	0	577	0	
Locazione per inclusione	12.535.050	52	613	0	
<b>Totale</b>	<b>810.024.442</b>	<b>8.787</b>	<b>2.541</b>	<b>0</b>	<b>67%</b>
Contributo acquisto prima casa 2002-2005	144.648.966	0	0	26.918	Erogazioni dirette
Fondo sostegno affitti 2002-2004	163.598.359	0	0	141.765	
Fondo sostegno affitti 2005	64.508.973	0	0	59.133	
<b>Totale</b>	<b>372.756.298</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>227.816</b>	<b>31%</b>
Altre misure	26.828.677	0	0	0	2%
<b>Totale</b>	<b>1.209.609.417</b>	<b>8.787</b>	<b>2.541</b>	<b>286.949</b>	<b>100%</b>

### Disponibilità e assegnazione finanziamenti Prerp 2002-2004 al 2005 in Regione Lombardia

PROGRAMMA	DISPONIBILITÀ DA BANDO	FINANZIAMENTI ASSEGNATI	UTILIZZO FONDI AL 2005
20.000 Abitazioni in affitto	71.000.000	70.997.735	100%
Emergenza abitativa	100.000.000	96.467.187	96%
Locazione temporanea	30.000.000	4.623.380	15%
Canone moderato	212.285.000	29.154.288	14%
Autocostruzione	11.532.948	2.000.045	17%
Contratti di Quartiere 2	304.775.219	302.059.089	99%
PCERS (1 e 2)	135.617.618	92.357.522	68%
Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale 2006-2007	78.348.741	72.576.549	93%
Quartiere Sicuro	1.549.370	1.549.370	100%
<b>Totale</b>	<b>945.108.896</b>	<b>671.785.165</b>	<b>71%</b>

### Finanziamenti Prerp 2007-2009 in Regione Lombardia

MISURE	ANNI			TOTALE
	2007	2008	2009	
Fondo Sostegno Affitti (quota regionale)	14,5	14,5	14,5	43,5
Fondo Sostegno Affitti (quota statale)	51,4	35	35	121,4
A.Q.S.T.	55	57	51	163
Contributi acquisto prima casa	30	30	30	90
Contratti di Quartiere	20,5	25	25	70,5
Fondo acquisto aree	13,1	0	0	13,1
Altre voci di spesa	5,4	0,5	5,4	11,3
<b>Totale</b>	<b>189,9</b>	<b>162</b>	<b>160,9</b>	<b>512,8</b>

Dati in Milioni di Euro

**Tabella 1** - Sintesi di principali interventi previsti nei due PRERP della regione Lombardia (FONTE: Federcasa, 2007)



## 4.2 Problemi specifici del settore

### *Percezione e natura metropolitana del problema*

Una serie di recenti rapporti di ricerca prova a fare i conti con il contesto milanese e la natura metropolitana del problema rispetto al quale questa ricerca si interroga, con l'obiettivo di individuare spazi esistenti o possibili di cooperazione. Ricostruire sinteticamente i contenuti e il contesto di questi rapporti permette di rintracciare alcune questioni rilevanti rispetto al campo delle politiche in un contesto come quello milanese.

Si tratta di studi commissionati dalle principali istituzioni milanesi, ma anche di ricerche promosse da altri soggetti. Essi inquadrano la questione da diverse prospettive e ne forniscono diverse interpretazioni, rispetto alle quali emergono ricadute sostanziali e rilevanti nel trattamento del tema e nella produzione di politiche e progettualità.

Una prima serie di studi è quello **promosso dagli attori istituzionali**, Comune di Milano, Provincia di Milano, Regione Lombardia: in primo luogo quelli promossi dalla Provincia di Milano e commissionati al PIM, al CIMEP e al CRESME, nell'ambito della istituzione di un Osservatorio metropolitano sulla casa e della intenzione della provincia nel corso dello scorso mandato amministrativo di farsi promotrice di un piano metropolitano della casa e di un patto metropolitano per la casa (come vedremo nel corso di questo capitolo), oltre che a misure specifiche all'interno del proprio Piano territoriale di coordinamento; una seconda serie è stata prodotta dalla Regione Lombardia attraverso IRER o commissionando una serie di recenti ricerche allo scopo di individuare riferimenti metodologici e di contenuto in termini di policy design; infine quelle promossi dal Comune di Milano, il quale ha riavviato una stagione di politiche per la casa, ma con un fuoco essenzialmente centrato all'interno dei propri confini comunali.

Ognuno di questi studi si appoggia in realtà o si lega alla costituzione di **osservatori sul tema**: negli ultimi anni, infatti, tutte e tre le istituzioni hanno aperto uno spazio dedicato alla raccolta sistematica di informazioni allo scopo di promuovere politiche appropriate alle dinamiche emergenti. Mentre l'osservatorio promosso dalla Provincia di Milano è di recente istituzione e ha visto in seconda battuta l'adesione e disponibilità alla cooperazione sia da parte della Provincia che da parte del Comune di Milano, l'osservatorio regionale ha una storia più lunga ma settoriale e scarsamente integrata anche all'interno della rete degli osservatori regionali per le politiche regionali; infine l'osservatorio del comune di Milano costituisce un tentativo recente da parte del comune di dotarsi di una propria struttura di osservazione e ricerca sul tema.

**L'osservatorio metropolitano sui bisogni abitativi**, promosso dalla Provincia, intende fornire ai comuni supporto e coordinamento nell'affrontare il problema e disegnare politiche, garantendo non solo dati aggiornati, ma capaci di dialogare con i processi socioeconomici in corso (dunque interfacciando i dati di settore con quelli di sfondo), ma anche esempi di buone

pratiche e informazioni e aggiornamenti sui bandi e sulla legislazione. I rapporti prodotti in quest'ambito evidenziano da un lato un tentativo di ricostruire la dimensione metropolitana del problema, dall'altro la persistenza di alcuni filtri tradizionali nella sua costruzione. Milano infatti a ricostruire un inquadramento del problema alla scala della provincia e al tempo stesso a disegnarne le geografie territoriali e quelle delle politiche, a partire dal riconoscimento delle differenti articolazioni territoriali ma anche delle diverse domande/offerte di casa che contraddistinguono un territorio metropolitano. Aprono dunque spazi abbastanza significativi di innovazione nell'affrontare il tema. Al tempo stesso però la metodologia usata è ancora in parte debitrice della logica del fabbisogno abitativo, anche se cerca di liberarsene, mentre in altri casi un approccio che vuole essere operativo spinge a guardare al problema in modo altrettanto inadeguato e rischioso (ad esempio nella mappatura delle aree disponibili per la realizzazione di alloggi nei diversi ambiti comunali).

**L'Osservatorio regionale**, istituito con dgr 8701/2002, è la struttura di supporto per le decisioni in tema di interventi in ambito di edilizia abitativa e di politiche per la casa. Tra i compiti che si prefigge, quello del coordinamento del complesso e articolato sistema d'acquisizione dati relativi al patrimonio di edilizia residenziale pubblica e alle caratteristiche dell'utenza (anche dati utenza ERP) attraverso la loro organizzazione e sistematizzazione nel datawarehouse della Direzione Generale; lo sviluppo del portale dei servizi on-line della Direzione Casa e Opere Pubbliche che realizza una rete cooperativa di servizi per l'acquisizione di dati e la fornitura di servizi on line a cittadini e enti locali che fanno parte dello scenario ERP; la realizzazione di un sistema di supporto alle decisioni (DSS) che permetta di elaborare indicatori di sintesi, tabelle, grafici e mappe territoriali relativamente alle politiche per la casa di Regione Lombardia, di effettuare valutazioni ai fini di migliorare le politiche stesse; la produzione di elaborazioni statistiche relative alle politiche per la casa di Regione Lombardia e pubblicazione di report e ricerche; la partecipazione al tavolo nazionale di coordinamento degli osservatori regionali la cui finalità è di comporre un quadro statistico di respiro nazionale sulle politiche della casa realizzate dalle singole regioni. Allo stesso modo l'osservatorio intende individuare sinergie con altri settori di indagine, in particolare quelli che riguardano la sfera sociale, con calore programmatico per la produzione delle politiche. L'osservatorio si configura essenzialmente come strumento di coordinamento della raccolta di informazioni rispetto alla attuale formulazione delle politiche della casa, pur ripromettendosi di costituire un luogo di innovazione in questo senso.

**L'Amministrazione Comunale Milanese**, con deliberazione di Giunta Comunale n. 3165 del 21.12.2007, ha approvato la costituzione di uno strumento conoscitivo sistematico e permanente in grado di consentire la costruzione di un quadro completo del rapporto tra domanda e offerta e di fornire indicazioni operative per orientare le politiche abitative. L'attivazione dell'Osservatorio casa ha lo scopo di realizzare uno strumento conoscitivo sistematico e permanente, in grado di consentire la costruzione di una mappatura completa (database e mappe tematiche) e di analisi utili a fornire indicazioni operative per orientare le



politiche abitative in programma. Attraverso il monitoraggio e l'analisi della domanda e dell'offerta dell'edilizia in locazione a Milano, esso intende facilitare l'incontro tra una domanda abitativa sempre più differenziata e la messa a disposizione dell'offerta. Anche in questo caso l'osservatorio è dunque funzionale alla costruzione delle politiche di settore.

**Un secondo tipo di ricerche si affianca a quelle prodotte dalle istituzioni competenti; prodotte da alcuni soggetti locali, di settore o meno**, esse permettono di intercettare la diversa percezione del problema in alcune delle parti sociali e offrono quindi altri argomenti interessanti per la riflessione. Tra gli osservatori rilevanti per le loro interazioni dirette e indirette con il tema si ritrovano, in particolare, i due osservatori promossi dalla camera di Commercio di Milano. Il primo è **OSMI**, azienda speciale della Camera di Commercio, Organizzazione Servizi per il Mercato Immobiliare, è stato fondato nel 1991 con l'obiettivo di costruire uno strumento di servizio al settore in termini di produzione di conoscenza e informazione. Si occupa di realizzare studi e ricerche sul mercato immobiliare attente a intercettare le dinamiche in corso e a orientare il mercato. Ogni anno produce il rapporto sul mercato immobiliare in provincia di Milano. Negli ultimi anni ha prodotto due prodotti interessanti ai fini di questo rapporto: da un lato il rapporto di ricerca "Osservatorio sul mercato immobiliare Il fabbisogno abitativo delle categorie marginali a Milano: studenti, anziani e immigrati", in collaborazione con l'università Bocconi in cui si evidenziano nuove domande di casa da parte di queste categorie. Dall'altro dal 2005 ha promosso la ricerca "Strumenti per il governo del territorio. Perequazione urbanistica e Borsa dei diritti edificatori" e avviato la costruzione di un software gestionale inteso ad assicurare la conoscenza e la trasparenza del mercato dei diritti edificatori e la loro commercializzazione per via telematica.

Il secondo è l'**Osservatorio Infrastrutture e Sostenibilità Ambientale**, promosso dalla camera di Commercio e presieduto da Carlo De Albertis (ASSIMPREDIL-ANCE), che nel corso del 2009 sta promuovendo presso la camera di Commercio una serie di incontri MILANO 2030, alcuni dei quali dedicati al tema dell'HOUSING.

#### ***4.2.1 I rapporti di ricerca prodotti dalle istituzioni: alcuni tentativi di inquadramento del tema da una prospettiva di tipo metropolitano e alcune difficoltà persistenti***

La rilevanza e la consistenza metropolitana del problema casa nel contesto milanese sono diversamente intercettati e percepiti dai rapporti prodotti dalle istituzioni locali.

Una maggiore attenzione per la dimensione metropolitana si ritrova nei recenti rapporti di ricerca promossi dalla **Provincia di Milano**. Essi infatti introducono un tentativo di ricostruire una geografia metropolitana del problema, oltre ad individuare fenomeni e processi, che, legati a una prospettiva metropolitana, riconoscono l'emergere di nuovi soggetti che esprimono una domanda di casa diversa da quella tradizionale.



**Tra i dati più significativi in questo senso quelli forniti dal rapporto CRESME,** avviato nell'ambito del percorso di adeguamento del PTCP, e dedicato allo studio del fabbisogno abitativo provinciale 2006-2015. Essi intendono dimostrare la consistenza del problema, la sua articolazione a livello provinciale e proporre il tema della cooperazione orizzontale e verticale, rispetto alla quale la Provincia ambiva a costituirsi come attore di riferimento e attivatore di reti e progetti. **A partire dalla interpretazioni di dati di tipo socio-demografico, il rapporto costruisce un profilo territoriale del problema,** inaugurando un percorso che prova a leggere il rapporto tra Milano e territorio provinciale e i comportamenti dei territori che compongono la provincia di Milano. Allo stesso tempo evidenzia come la domanda di casa debba essere stimata prendendo in considerazione **la differenziazione crescente dei protagonisti della domanda e una serie specifica di dinamiche locali che producono effetti diversificati sul fabbisogno.** Nella prima prospettiva, in particolare, si evidenzia come le dinamiche del mercato residenziale milanese vedano saltare i processi e fenomeni tipici di un rapporto centro-periferia, essendo caratterizzati invece da un lato dalla continuità che contraddistingue la regione urbana e dall'altro dal suo carattere policentrico: non risulterebbe dunque più possibile tracciare un profilo lineare di differenze tra città centrale e provincia metropolitana. Se Milano città sembra ancora attrarre con forza il flusso dei giovani, anche, ma non solo, immigrati, **allontana soggetti, che non riescono a rispondere all'exasperazione del mercato immobiliare,** e che si spostano fuori dai confini della città, addirittura spesso fuori dai confini provinciali. In particolare entra a Milano la componente tra i 15 e i 34 anni ed esce la componente dei giovanissimi e degli anziani. Tengono, in generale, sempre meno i legami con il territorio di origine, sia per la città centrale sia per i comuni contermini. La provincia intercetta solo in parte l'esodo dal capoluogo, che appare ancora attrattivo per motivi di studio e lavoro all'inizio della carriera, ma poco compatibile con le esigenze di una famiglia giovane o degli anziani. **In generale in città si ritorna a vivere, anche se in misura ridotta, mentre anche altri comuni contermini iniziano a mostrare problemi di tenuta rispetto alla domanda di nuove famiglie.** Mentre a Milano quasi il 60% delle abitazioni sono in proprietà, negli altri comuni della Provincia si arriva al 75%. In entrambi i territori i prezzi hanno raggiunto il massimo del valore negli anni studiati, con un vero e proprio boom superiore anche a quello dei primi anni novanta. **Così come si sono ridotte vistosamente le capacità economiche di accesso alla abitazione.** La crescente **presenze di stranieri,** sia nella Provincia sia nel Comune di Milano, costituisce una parte della **cosiddetta domanda atipica, ma sempre più rilevante di casa:** cui si associa la presenza di studenti fuori sede e la componente di professionisti non residenti con frequenti rapporti di lavoro a Milano. Il rapporto tenta infine di ricostruire un primo **profilo territoriale: i territori del nord-est appaiono caratterizzati da una maggiore densità insediativa, sbilanciata a nord-nord est rispetto a Milano;** la popolazione continua a crescere qui come in tutti i territori provinciali, soprattutto nei comuni meno densi e nella Brianza. Sulla base di un modello di previsione

avanza anche alcune ipotesi di distribuzione della domanda abitativa nel territorio provinciale, a partire dalla conferma delle dinamiche in atto, denunciando però la difficoltà di una simile operazione che richiede una stretta connessione con la dimensione delle politiche territoriali e infrastrutturali. Il rapporto, che costruisce anche ipotesi di scenario per il futuro, evidenzia infine alcuni punti critici: in particolare la necessità di ripensare il legame tra la pianificazione territoriale e la programmazione delle politiche abitative, a partire da alcune questioni rilevanti: la ricerca di nuove risorse per gli enti locali; l'integrazione tra politica urbanistica e politica della casa; il migliore utilizzo delle risorse esistenti; lo sviluppo di una nuova politica di riqualificazione degli insediamenti; la necessità di integrare costruzione, gestione, servizi e affitto. Il rapporto però non indaga le diverse componenti del saldo: se cioè siano le famiglie giovani a uscire, le famiglie dei ceti medio - alti o medio - bassi, né associa dati reddituali a questi spostamenti. In questo senso i dati aggregati appaiono relativamente capaci di descrivere la natura di questi spostamenti, ma soprattutto di lasciare intuire che tipo di domanda/offerta di casa questi spostamenti stiano generando.

Tavolo 75

Tavoli del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)	SCENARI			Stock al 2001
	In flessione	Tendenziale	Incrementale	
Brianza	35.479	36.509	36.982	265.814
Nord Milano	9.552	9.829	9.957	96.120
Nord e Groane	1.126	1.159	1.173	144.721
Rhodense	5.991	6.166	6.246	65.542
Legnanese	8.250	8.490	8.601	69.610
Castanese	4.047	4.166	4.222	25.949
Magentino	7.104	7.310	7.408	45.442
Abbiatense-Binaschino	6.645	6.838	6.929	29.267
Sud Milano	7.892	8.121	8.227	87.367
Sud Est Milano	10.736	11.047	11.191	63.939
Martesana-Adda	14.127	14.540	14.729	111.462
Milano	-	9.731	24.400	633.145
Percentuale sullo stock			Variazione popolazione	
Brianza	13,35%	13,73%	13,91%	3,81%
Nord Milano	9,94%	10,23%	10,36%	2,92%
Nord e Groane	0,78%	0,80%	0,81%	0,22%
Rhodense	9,14%	9,41%	9,53%	2,57%
Legnanese	11,85%	12,20%	12,36%	3,35%
Castanese	15,60%	16,05%	16,27%	4,43%
Magentino	15,63%	16,09%	16,30%	4,41%
Abbiatense-Binaschino	22,70%	23,36%	23,68%	6,53%
Sud Milano	9,03%	9,30%	9,42%	2,49%
Sud Est Milano	16,79%	17,28%	17,50%	4,85%
Martesana-Adda	12,67%	13,04%	13,21%	3,59%
Milano	0,00%	1,54%	3,85%	3,66%

Fig. 2 Scenari per tavoli istituzionali( fonte Cresme)

*Alcuni dati dal Rapporto CRESME*

(dati ISTAT 1991-2001) /Milano/Provincia di Milano

**Numero abitazioni** 1.640.470/1.537.110 **occupate**/ 103.360 **non occupate**

**Numero famiglie residenti Provincia** 1.545.503, 1991; 1545505, 2001.

**Numero residenti/ Milano**, 1.256.211, -113.020/2001; **provincia/** 3707210, - 31475 (saldo+ 81545)

**Peso demografico** Milano/provincia 46.5% (1971); 33,9% (2001).

**Stock abitativo** Milano -749 unità all'anno, contro le precedenti - 1778;

**Riduzione dello stock - nuova crescita** +431 famiglie (- 4153 famiglie all'anno nel decennio precedente) Milano/altri comuni provincia 10.000 nuovi abitanti all'anno, con 179 famiglie in più rispetto alle abitazioni prodotte

**Abitazioni in proprietà**/Milano/59,5%, 2001/51.1%,1991; negli altri comuni della Provincia 75%/2001 69.3%/ 1991

**Dimensione nuclei familiari**/2001/valore medio componenti/ Provincia 2,55/ Milano 2,11

**Single giovanissimi** Milano 11%/6% provinciale e meno giovani 38.15% Milano/Provincia 32.32%

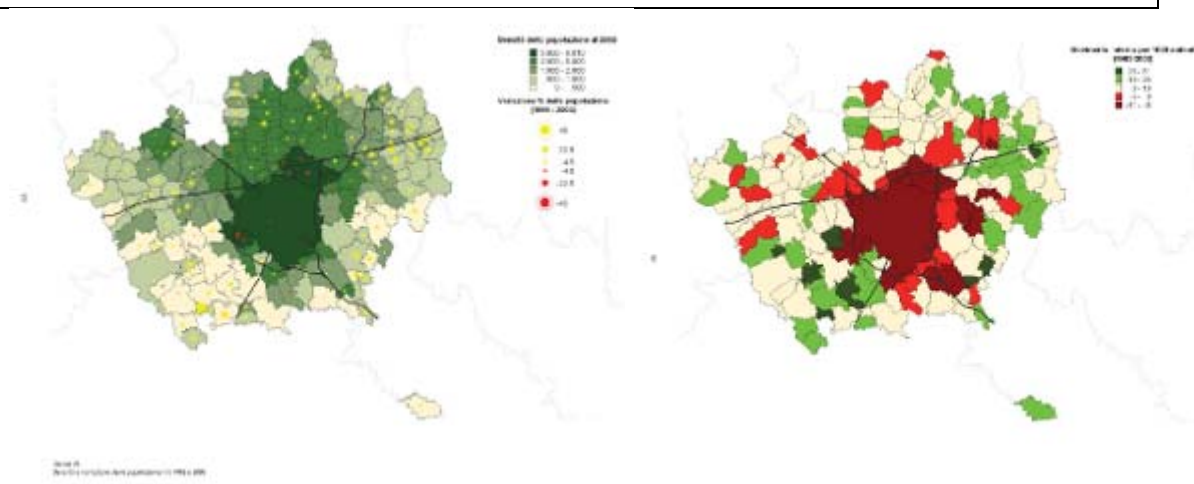
**Stranieri provenienti da paesi in via di sviluppo e dall'est Europa**/2001/Provincia tra 210.772 e 225.928, 25.200 non residenti e irregolari tra le 26.500 e le 36400 unità; Milano: tra 138.200 e 148.100 con 16.000 non residenti e irregolari tra i 40000 e 56000

**Componente straniera non rilevata la censimento ma residente** 44.391

**Dati MIUR studenti fuori sede non ospitati in apposite strutture** 33.496 unità

**Professionisti non residenti con frequenti rapporti di lavoro a Milano** 45.000 unità

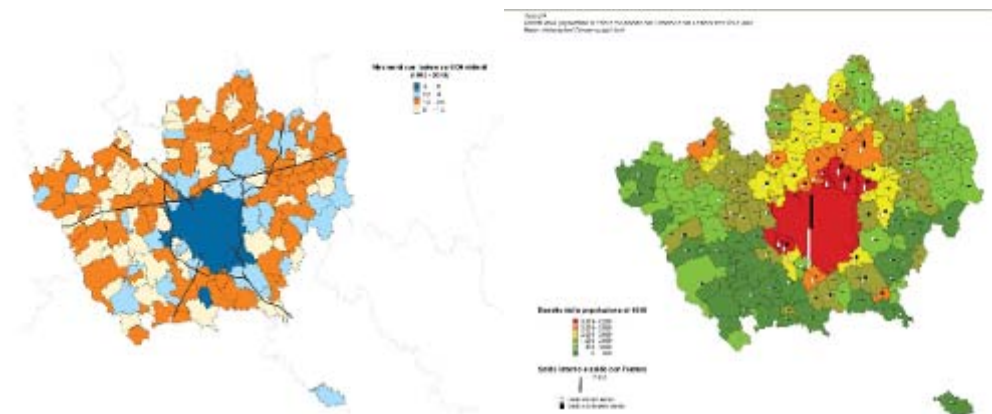
**Abitazioni occupate da non residenti** 40.263, +18.448: di cui 9.199 a Milano



**Fig. 3** Densità popolazione al 2003. Evidenti differenze tra nord e sud della provincia e alcuni fenomeni particolari di variazione percentuale ( fonte Cresme)

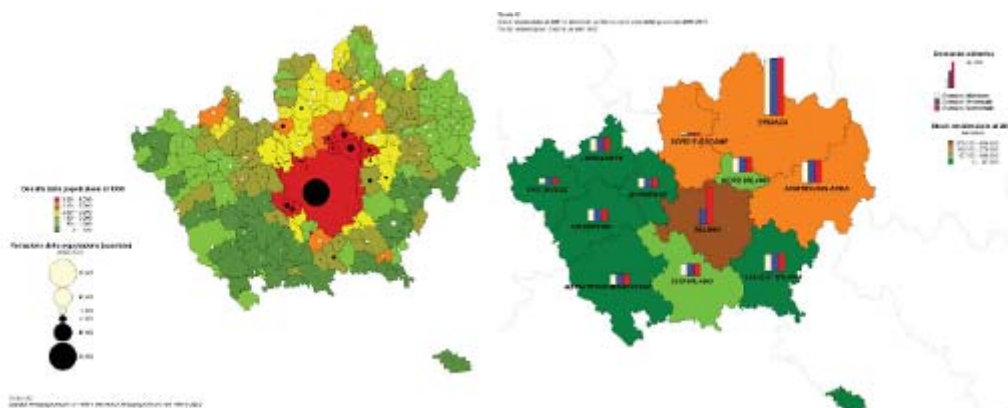
**Fig. 4** Movimento interno per 1000 abitanti (1992-2003): perdono in maniera consistente abitanti comuni della prima cintura, e guadagnano alcuni comuni a scarsa accessibilità, si nota la formazione di alcuni corridoi insediativi particolarmente potenti nel sud della provincia e nell'est, con un andamento trasversale più che radiale, della fascia intermedia dell'ambito della Martesana ( fonte Cresme).





**Fig.5** Movimenti con l'estero su 1000 abitanti(1992-2003). Evidenti i fenomeni di perdita di Milano, ma anche di alcuni comuni che hanno svolto un ruolo rilevante di riferimento nei decenni precedenti (fonte CRESME)

**Fig.6** Densità popolazione al 1999 e movimento con estero e interno tra 1999 e 2003(fonte CRESME)



**Fig.7 e 8** Stock residenziale al 2001 e domanda abitativa nelle aree della provincia 2006-2015 (fonte CRESME)

Il rapporto **IL MAL D'ABITARE Opportunità e difficoltà di fronte alla nuova questione abitativa nell'area milanese (PIM 2008)**, sintesi di una serie di attività di ricerca condotte dal PIM su incarico della Provincia di Milano<sup>20</sup> commissionato dalla regione Lombardia, fornisce altre interessanti indicazioni. Oltre ad aggiornare alcuni dati sopra discussi scomponendoli e articolandoli per territori - con una **crescita diffusa anche in territori già densi**, e un lieve decremento per Milano, che vede decrescere anche il numero delle famiglie, mentre queste continuano a crescere in tutta la provincia - il rapporto ricostruisce **una geografia dell'intervento pubblico sul tema**. L'area metropolitana milanese insieme ad altre cinque (area Varesina-Malpensa, area lecchese, area bresciana e area bergamasca) è

<sup>20</sup> : "Osservatorio Metropolitano sui bisogni abitativi" (maggio 2006 PIM/CIMEP); "Contributo alle attività del patto metropolitano della casa-Progetto casa, dal bisogno al diritto" della provincia di Milano (primo rapporto settembre 2007, secondo febbraio 2008) e il terzo "Capacità di risposta del territorio al fabbisogno in tema di disponibilità di aree ed immobili".

riconosciuta come uno dei territori più problematici per la forte pressione della domanda insediativa, la scarsa disponibilità di aree libere, gli incrementi maggiori dei valori immobiliari, la riduzione delle capacità economiche necessarie per affrontare il problema casa. In questo senso il rapporto presenta anche in questo caso una lettura aggregata di dati che tradizionalmente vengono trattati in maniera separata. **Cresce la condizione di disagio e fabbisogno abitativo in parallelo a una progressiva espansione dalla città verso comuni più esterni, apparentemente saltando quelli della prima cintura.** Dati che, mediati però con quelli della incidenza rispetto al numero delle famiglie, evidenziano particolari condizioni di criticità nel sud Milano. Si individuano una domanda diffusa al di sotto dei grandi assi autostradali (MI-TO; MI-VA) e alcune condizioni di criticità persistenti nel Rhodense, in tutto il nord Milano, e fenomeni particolarmente consistenti nel sud-ovest Milanese.

Questi dati, messi a confronto con la **geografia delle politiche abitative** promosse dalla regione e sollecitate dai comuni negli ultimi decenni, evidenziano alcuni nodi significativi. **La prima generazione di AQST**, riservata ai comuni con fabbisogno acuto e ai capoluoghi, dovrebbe produrre alla fine circa **4500 alloggi**, destinati essenzialmente all'affitto a canone sociale (in realtà solo 2845 con fondi regionali; il comune di Milano ha provveduto a co-finanziare i suoi 1000 alloggi con ABITARE 1 e 2 e fondazione Housing sociale ne ha finanziati altri 715). I nuovi AQST prevedono altri 900 alloggi, con 60 milioni di euro destinati alla provincia di Milano e cadranno essenzialmente fuori dall'ambito comunale. Secondo il rapporto questo effetto sarebbe dovuto a una maggiore capacità dei comuni contermini di lavorare dinamicamente sugli AQST rispetto al comune di Milano. In realtà se da un lato il territorio provinciale ha essenzialmente provato a ricorrere ai contributi regionali per provare a dare risposta ai propri problemi, il comune di Milano ha affrontato con sue specifiche politiche il tema avvalendosi di più strumenti. Un peso rilevante risulta avere avuto la programmazione complessa: attraverso i PRIU, promossi con bando del ministero, Milano avrebbe prodotto circa 5000 alloggi complessivamente, il 25% dei quali da destinarsi secondo quanto stabilito negli accordi di programma a edilizia convenzionata. Gli accordi prevedevano anche la possibilità da parte del comune di acquistare a prezzo concordato una quota fino al 25% per edilizia residenziale pubblica. Secondo i dati pubblicati saranno **472 (meno del 25% programmato)** gli alloggi resi disponibili dal comune per edilizia sociale e a canone concordato. Un dato piuttosto limitato ed essenzialmente composto dalla edilizia convenzionata a 2300-2400 mq. Le cessioni invece sono state molto limitate. Rispetto ai PII dei circa 1277 milioni di mq di slp residenziale prodotta, la quota di edilizia convenzionata del 37%, la frazione destinata ad affitto a canone sociale è stata ridotta all'1,4%. Questi dati testimoniano la difficoltà del pubblico di ottenere i risultati previsti attraverso la programmazione negoziata, ma anche le opportunità rilevanti che in parte essa ha aperto anche in questo campo. **I contratti di quartiere** infine hanno avuto nel contesto provinciale Milanese una partenza piuttosto blanda: dopo l'esperienza solitaria di Cinisello Balsamo nel primo bando, la seconda fase avviata nel 2003 ha visto il finanziamento (integrato con risorse regionali) di 15 bandi (CDQ II a livello nazionale; I

programma regionale CDQ). cinque ricadono nel comune di Milano, dieci in altrettanti comuni della provincia (Bollate, Cernusco sul Naviglio, Cinisello Balsamo, Legnano, Limbiate, Pioltello, Rho, Rozzano, Seregno, Sesto San Giovanni), per un'offerta aggiuntiva di nuovi **900 alloggi** e con il coinvolgimento in termini di progetti di riqualificazione di circa 10000 alloggi. Il secondo programma regionale, recentemente lanciato con minori risorse e fuoco sulla riqualificazione e recupero dell'esistente, non viene ancora mappato da questa ricerca.

**Un ulteriore tipo di dati forniti dal rapporto conduce alla stima della capacità di risposta al fabbisogno abitativo dei territori** che compongono la provincia di Milano, aggregando per tavoli i dati raccolti con il mosaico dei piani di governo del territorio (MISURC) e operando un confronto con l'attuale collocazione degli alloggi. In generale la provincia di Milano sulla base di dati di circa 10 anni fa, aggiornati al 2002, mostrerebbe un potenziale di aree residenziali libere pari a 25.759.741 mq. L'incidenza di Milano risulta scarsa, risultando pari al 2%, crescendo al 17% se si considera l'area urbana allargata con i comuni della prima cintura. In quest'ambito il grosso è fornito in realtà dalle aree in trasformazione (30%). Nel resto della provincia tra il 3% del Nord Milano e l'11 della Martesana, il 28% della Brianza spicca, anche se si tratta di aree di piccola dimensione, molto più consistenti quelle milanesi rispetto ai valori della media provinciale.

Interessante anche la **geografia territoriale e la distribuzione degli alloggi ALER**, rispetto alla quale il rapporto evidenzia anche notevoli problemi rispetto alla concentrazione delle situazioni di degrado, data l'epoca di costruzione degli edifici.

Il rapporto infine mappa **l'operato di nuovi attori emergenti nel contesto lombardo e Milanese**, venuti alla luce in virtù della legge 218/1990, che ha introdotto la possibilità di istituzione di **fondazioni bancarie**, intese come attori senza scopo di lucro che perseguono fini di utilità sociale. Il loro contributo consiste nell'erogare contributi a fondo perduto a operatori che vogliano produrre alloggi destinati a soggetti in particolari condizioni di disagio. Accanto alle fondazioni il rapporto mappa il **ruolo delle cooperative** che si propongono di ridurre per i propri soci il costo di accesso alla casa e la fornitura di servizi e case in locazione a soci e categorie speciali. A sostegno di questi operatori vi sono pochi strumenti promossi dalla regione Lombardia. Tra questi il fondo acquisto aree, che sostiene al momento dell'acquisto dell'area su cui edificare. Un secondo tipo di meccanismo è quello che con la legge 9/2007 introduce meccanismi premiali e la cessione gratuita dell'area pubblica a privati che partecipino alla produzione di alloggi di edilizia convenzionata e sociale. I PII costituiscono anche in questo caso lo sfondo normativo di riferimento. Un ulteriore strumento potenzialmente rilevante è costituito dalle SIRQ quotate e non quotate (società di investimento immobiliare, che godono di particolari regimi di tassazione agevolata nel campo delle locazioni).

*Alcuni dati dal Rapporto MAL D'ABITARE*



(dati ISTAT 1991-2001) /Milano/Provincia di Milano

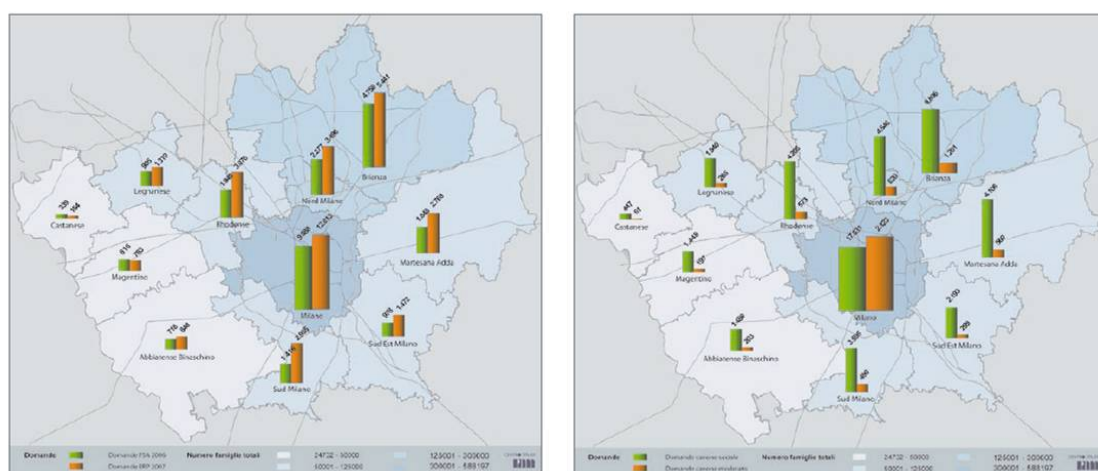
**Numero di alloggi disponibili/ Milano/** proprietà comunale + ALER, 70.000 alloggi, 100.000 /Provincia

**Domande FSA Dati Regione Lombardia/2001 -2006/+91% Milano, +85% provincia; solo il 5% di famiglie.**

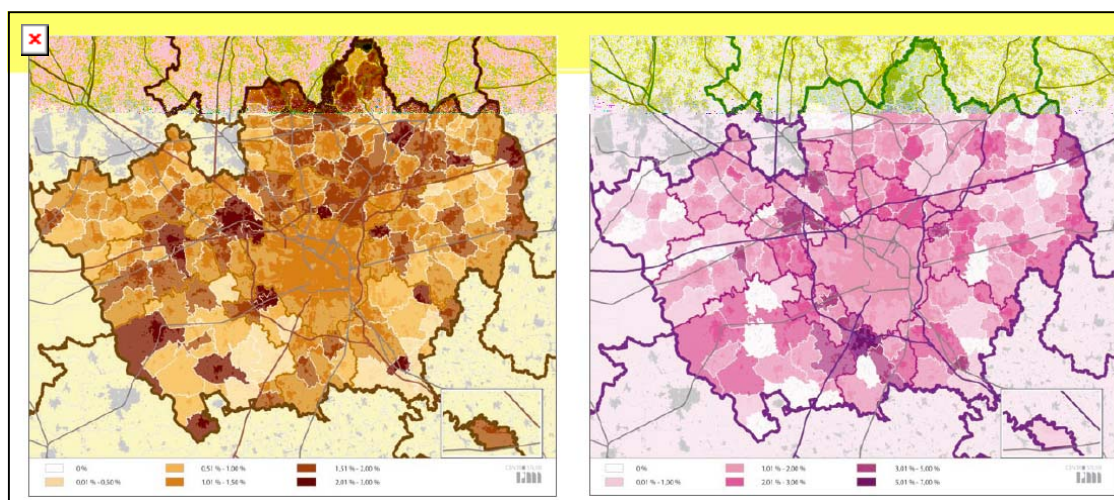
**Situazione di gravi difficoltà/** provincia di Milano/+112%, con valori particolarmente rilevanti nel comune di Milano.

**Numero domande accesso ad alloggi a canone moderato/** provincia di Milano/ 35000 di cui 12800 nel capoluogo

**Aree residenziali libere/** provincia di Milano/ 25.759.741 mq



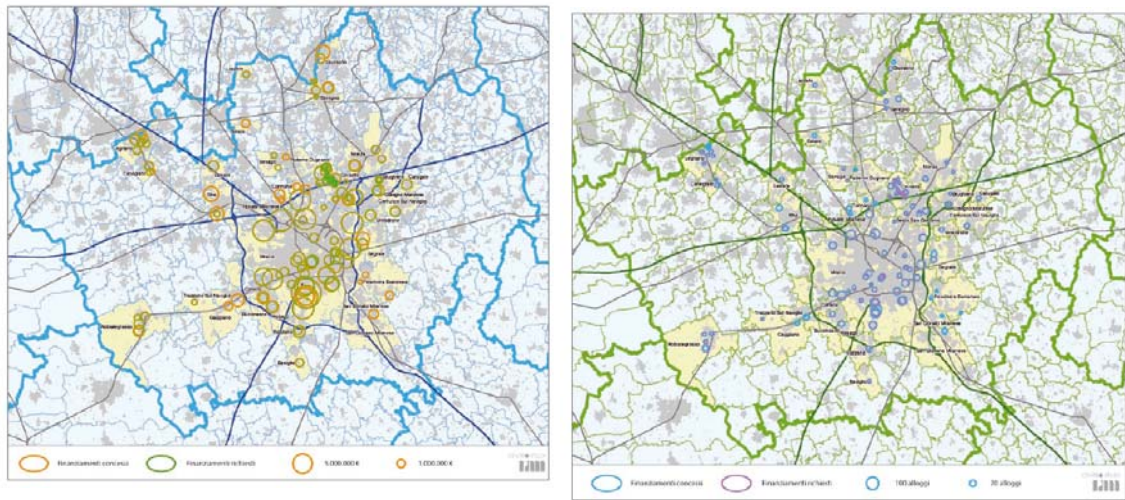
**Fig. 8-9** Le mappe evidenziano il concentrarsi del fabbisogno insediativo a Milano e nel nord-ovest milanese, cioè non solo nei territori più densamente abitati ma anche in quelli di lunga storia di industrializzazione(Pim 2007).



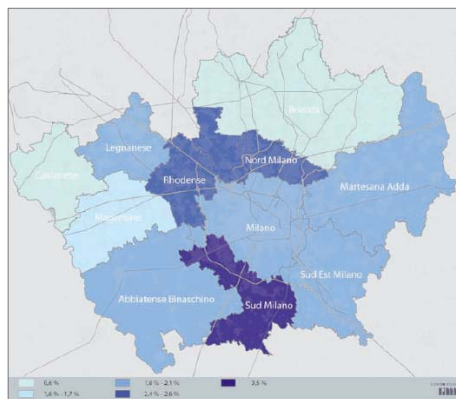
**Fig. 10-11** Rapporto tra domanda FSA ed ERP e famiglie residenti 2006-2007: evidenzia situazioni di particolari difficoltà nel sud Milano e il ricorso al sostegno soprattutto nel nord Milano(Pim 2007).



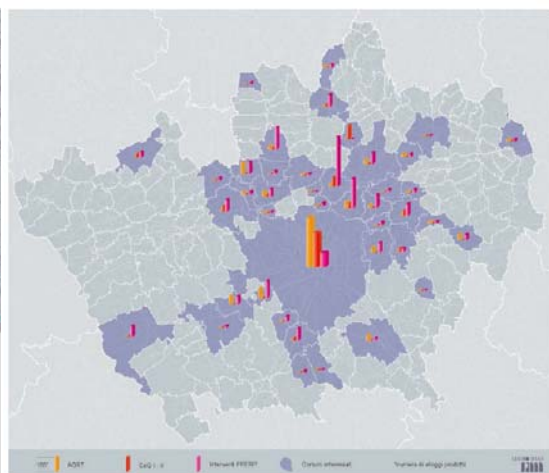
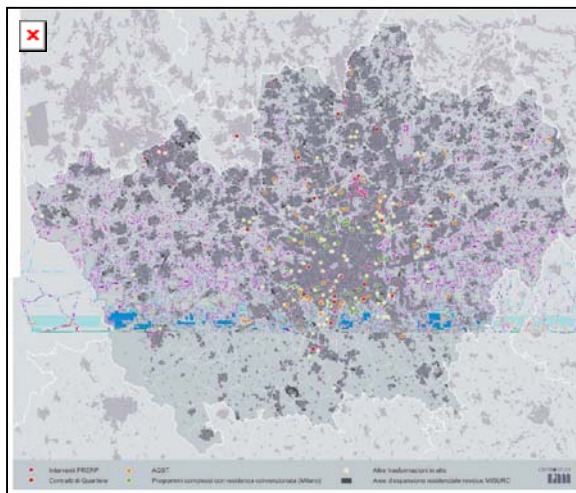




**Fig. 12 -13-14.** Geografia dei finanziamenti del 1° PRERP nella provincia di Milano per fondi destinati ad alloggi in affitto sociale, moderato o concordato (Centro studi Pim-Cimep 2007) e per numero di alloggi nelle diverse modalità. Sotto geografia territoriale rapporto domande ERP e famiglie residenti (Pim 2007).



Rapporto tra domande  
Erp e famiglie  
residenti, per tavoli  
interistituzionali della  
provincia di Milano  
2007



**Fig. 15-16** In questa immagine appare evidente come da un lato la situazione Milanese abbia visto crescere una geografia delle politiche negoziate; dall'altro i contratti di quartiere siano andati prevalentemente a premiare comuni di prima cintura mentre gli AQST sembrano più diffusi nel territorio provinciale (Pim 2007)

**Interventi edilizi di Federabitazione Lombardia**

	ALLOGGI REALIZZATI 2002-2005	ALLOGGI IN COSTRUZ. AL 31 DIC 2005	ALLOGGI PROGR. DAL GENN 2006
Acli casa Bergamo	292	85	85
Consedi (Brescia)	533	530	530
Centro studi la famiglia (Brescia)	1.587	1.156	1.156
Abitare (Como)	198	141	141
Acli Cremona	199	82	82
Cpl (Cremona)	240	50	50
G. Pastore (Cremona)	110	116	116
Consorzio coop. Lavor. Lecco	906	26	26
Consorzio coop. Lavor. Milano	930	1.200	1.200
Cooperative Brianza (Milano)	136	23	23
Casa est Ticino (Milano)	191	40	40
Asea (Milano)	233	127	127
Casa di Milano (Milano)	173	240	240
Cons. Coop. Edilizia Res. (Milano)	71	62	62
Tot consorzi Federabit. Lomb.	5.799	2.943	3.878
Altri interventi Federabit. Lomb.	2.630	519	circa 1.120

**Tab. 4** Interventi edilizi terzo settore (Pim 2007)

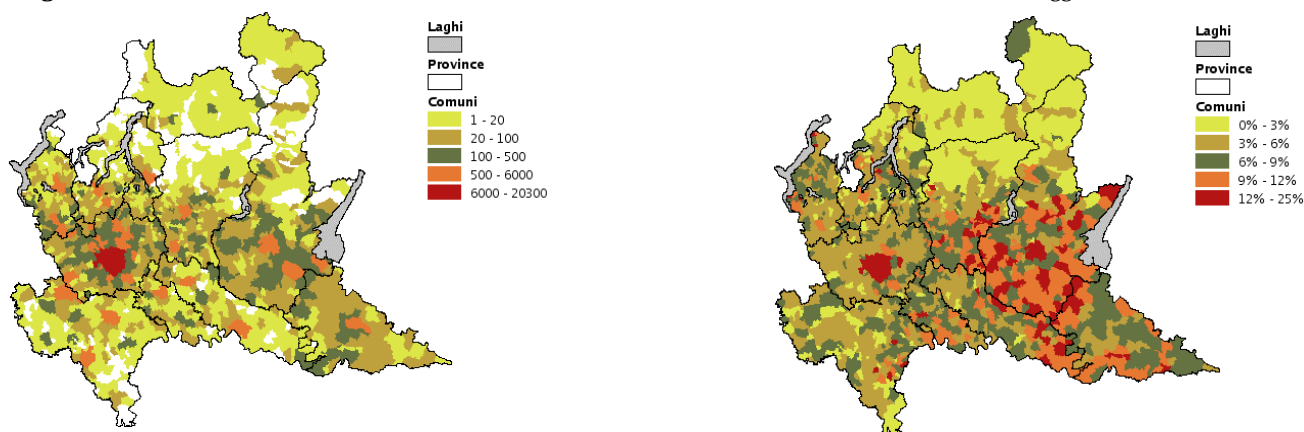
Una serie di **rapporti di analisi promossi dalla regione Lombardia** si è succeduta nel tempo, introducendo qualche novità, o confermando alcune storiche difficoltà di trattamento del tema casa. Già nel rapporto IRER 2003 “Verso l’edilizia sociale. Politiche abitative tra nuovi bisogni e ridefinizione dell’azione pubblica”, a cura di Antonio Tosi, s’indicava la necessità di passare dal “fabbisogno ai bisogni” mettendo in guardia dalle difficoltà di costruire un quadro della domanda con i dati disponibili. Alcune indicazioni rispetto alla geografia del disagio e della domanda sociale, evidenziavano una particolare incidenza di situazioni di vulnerabilità e di disagio abitativo grave a Milano e in misura minore anche nell’hinterland milanese, oltre a una tendenza significativa nell’area milanese a rivolgersi alla coabitazione in affitto per la popolazione immigrata. Dal punto di vista della offerta di politiche il rapporto restituiva anche una riflessione circostanziata sugli esiti della stagione della programmazione complessa, intrecciata per tutti gli anni novanta con la questione delle politiche della casa. Aldilà della consistenza di iniziative puntuali legate a strumenti e programmi comunali, si evidenziava come novità capace di lavorare su altre scale l’esperienza dei PRUSST di Milano, della Provincia di Varese e della provincia di Pavia. In realtà solo il secondo di essi ha di fatto lanciato una serie di progetti sulla casa che interessano diversi comuni nel territorio provinciale. Allo stesso modo il rapporto evidenziava la crescente necessità da parte di Regione ed enti locali di lavorare in una nuova dimensione di rapporto tra pubblico e privato, ma anche in una prospettiva di approccio di tipo integrato complesso e intersettoriale delle politiche sociali, tra cui quelle abitative. Il rapporto evidenziava inoltre l’emergere di nuovi attori e iniziative locali nel campo del “terzo settore abitativo”, e cioè associazioni, fondazioni, ONG, interessate a facilitare l’incontro tra “domanda difficile e offerta diffusa, attraverso un lavoro di intermediazione nei mercati privati”. Sollecitando a pensare forme di indirizzo capaci di superare la scarsa disponibilità locale ad affrontare localmente il problema, esortava inoltre a non ridurre alla dimensione dei programmi di riqualificazione urbana le politiche abitative, ma a sapere interagire con le differenze territoriali: in questo senso concludeva ricordando quanto, sia dal punto di vista dell’offerta, sia da quello della domanda, fosse urgente avere a disposizione un quadro di informazioni più completo ed esaustivo.

Il rapporto edito nel 2006, sempre da IRER, a cura di Guido Gay, dal titolo “Le politiche per la Casa in Lombardia. Analisi e proposte”, riconosceva l’emergere di nuovi bisogni abitativi (il lavoro interinale, gli studenti universitari da un lato), e dedicava alcune specifiche pagine alla “complessità del contesto urbano milanese”.

Il rapporto prodotto dall’“OSSERVATORIO REGIONALE SULLA CONDIZIONE ABITATIVA La domanda abitativa in Lombardia”, pubblicato nel 2007 e promosso dalla Regione Lombardia, **evidenzia la specificità del contesto milanese**, dal punto di vista della domanda che questo, insieme agli altri capoluoghi lombardi e relative aree urbane, dimostrano (provincia di Milano, ma anche il Comasco, sull’asse del Sempione verso Varese, in Brianza e verso Pavia,

Mantova, Bergamo e Cremona). Anche se la domanda soddisfatta pesata sul numero di famiglie sembra rendere meno evidente la problematicità della situazione milanese.

**Fig. 17-18:** Domanda rilevata (ERP + FSA) e domanda soddisfatta (nuclei in alloggi ERP)



*Alcuni dati dal Rapporto "OSSERVATORIO REGIONALE SULLA CONDIZIONE ABITATIVA, La domanda abitativa in Lombardia"*

(dati ISTAT 1991-2001) /Milano/Provincia di Milano/regione Lombardia

**Residenti in Lombardia**/9.545.441 persone/41% prov. Milano, 13% Brescia, 11% a Bergamo

**Residenti per kmq**/ Milano, fra i 2.000 e gli 8.000/seguono i comuni di prima e seconda cintura

**Crescita popolazione a livello provinciale**/ Lodi +9% negli ultimi 6 anni, Brescia (+7,8%) e Bergamo (+7,4%), Sondrio (2%)

**Stranieri residenti in regione**/728.647/ province di Milano (44%), Brescia (17%), Bergamo (11%)/ quota maggiore non nei capoluoghi di provincia, ma negli altri comuni tranne che Milano/circa 171.000 contro 147.000. 4% in Provincia di Milano, 7% nel solo capoluogo, con esiti di contenimento invecchiamento e regresso popolazione lavorativa

**Risparmio** -126 euro mq affittando un appartamento medio di 100 mq tra Milano e comuni della provincia

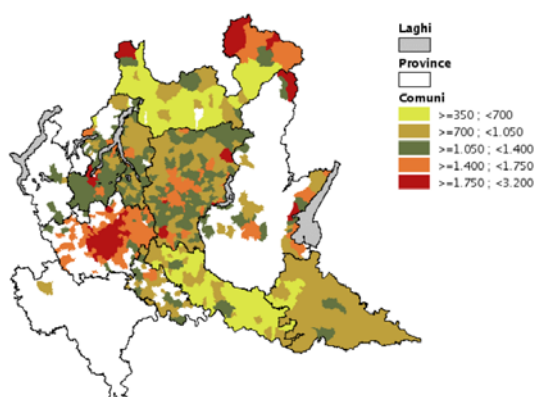
**Offerta di alloggi pubblici**/ Milano 9% seguita da Mantova, al 4%), ma anche alcuni comuni di prima cintura, quali Rozzano (38,5%).

Il rapporto inoltre propone alcune osservazioni relative al mercato Immobiliare, sulla base dei dati forniti da OMI, **Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio (OMI 2005)**. I dati confermano e spiegano in parte alcune delle tendenze registrate attraverso altri tipi di rilevazioni. In particolare Milano risulta tra le città capoluogo quella con "un numero di transazioni di immobili di edilizia ordinaria superiore rispetto a tutte le altre realtà, catturando il 67% delle compravendite concluse negli 11 comuni maggiori", seguita da Brescia,



Bergamo e Varese. Le maggiori concentrazioni di compravendite si trovano a Milano (con tutta la corona e con propaggini nella Brianza e lungo il Sempione) e Brescia. Il rapporto evidenzia il consistente risparmio corrispondente all'acquisto, ma anche all'affitto di un'abitazione uscendo dal capoluogo verso l'hinterland; all'interno della città di Milano stessa cosa si può dire nel passaggio da centro a semicentro, mentre nei comuni minori questo non sempre accade probabilmente per la presenza di edifici di maggior qualità abitativa appena fuori dai centri storici. Confrontando i canoni di locazione per zone urbane si nota come nella zona centrale la differenza di canone tra comuni capoluogo e altri comuni sia molto spiccata.

Fig. 5: Prezzi medi al mq di categoria economica per comune (anno 2005)



Canoni di locazione medi mensili al mq per abitazioni di categoria economica per comune (anno 2005)

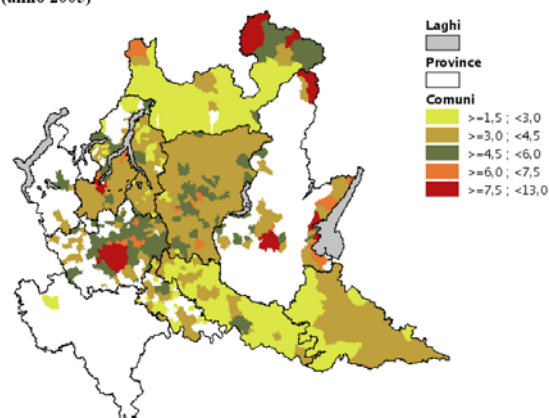


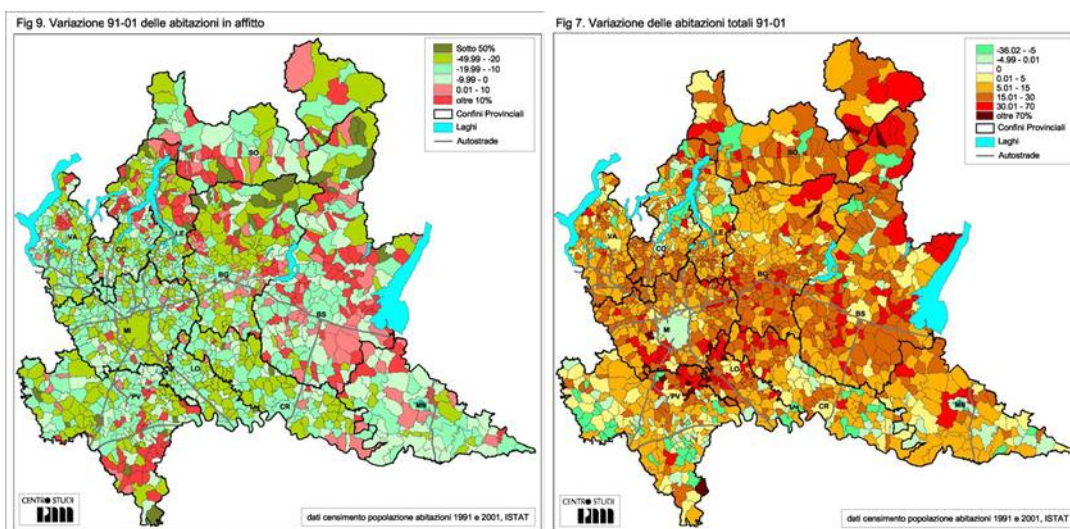
Fig. 17-18: Prezzi medi al mq di categoria economica; canoni di locazione medi mensili mq (Fonte: regione Lombardia 2007)

I due rapporti del 2005 prodotti dal PIM, nell'ambito dell'attività di ricerca **“Capacità di risposta del territorio al fabbisogno in tema di disponibilità di aree e immobili”** su incarico di Federcasa Lombardia, e promossi dall'Osservatorio regionale per la condizione abitativa, con l'obiettivo di orientare le politiche regionali, forniscono un'ultima serie di importanti informazioni. Il primo (giugno 2008) rimette in discussione il tema del fabbisogno abitativo, si sofferma a riflettere sul fatto che i piani territoriali di coordinamento non l'abbiano mai messo al centro delle proprie politiche, così come i piani di governo del territorio, che adottano un approccio tradizionale e non critico alla stima della crescita. Si citano poche eccezioni, tra cui anche l'intenzione espressa dalla amministrazione provinciale nel 2003 di affrontare il tema. Il rapporto riprende alcuni dati a supporto della necessità di prendere in considerazione i nuovi bisogni di casa (studenti e immigrati, nuove popolazioni temporanee quali i lavoratori atipici) e l'emergere di profili dinamici e domande compresse, schiacciate da fenomeni sociali che non permettono l'emergere della domanda. Nella seconda parte si individuano aree di criticità: si parte dall'evidenziare la perdita di popolazione della provincia di Milano a favore delle province contermini, perdita contenuta, come esito composto da una perdita sensibile del capoluogo e di alcuni comuni di prima cintura e da una forte crescita della maggior parte degli altri comuni. Si tratterebbe di un fenomeno che accomuna tutti i comuni capoluogo (nel caso di Como il decremento relativo (-9,6%) è addirittura superiore a quello di

Milano, -8,3); ma in particolare nella zona nord (Varese, Como, Lecco, Bergamo) ad esso corrispondono lo sviluppo dei comuni contermini, che consolidano e rafforzano le zone di crescita/espansione lungo le direttrici verso Milano lungo i centri maggiori (Bergamo e Brescia), attorno ai centri minori piuttosto che lungo le principali direttrici a sud (Crema, Lodi, Pavia, Vigevano). In generale confrontando variazioni e densità, crescono molto i comuni piccoli, a bassa densità, mentre rallentano o perdono i centri più consolidati, caratterizzati da densità generalmente elevate.

Altri dati significativi sono quelli relativi ad anziani e immigrati. Mentre i valori più significativi di immigrazione sono rilevati in provincia di Milano e a Milano per quanto riguarda la presenza di anziani i dati più significativi non sono quelli milanesi, ma quelli pavesi.

Rispetto allo stock abitativo, il contesto milanese evidenzia un saldo negativo tra domanda e realizzazioni a Milano e a Bresso, ma anche in alcuni comuni storici di prima cintura. Lo stock cresce soprattutto fuori provincia, in particolare nella fascia sud verso il Pavese e nella fascia est verso il Bresciano, in parte, anche se in maniera visibile verso nordovest (Sempionese, Malpensa). Allo stesso tempo Milano e provincia, come Lodi e Como vedono diminuire la quota di abitazioni in affitto.

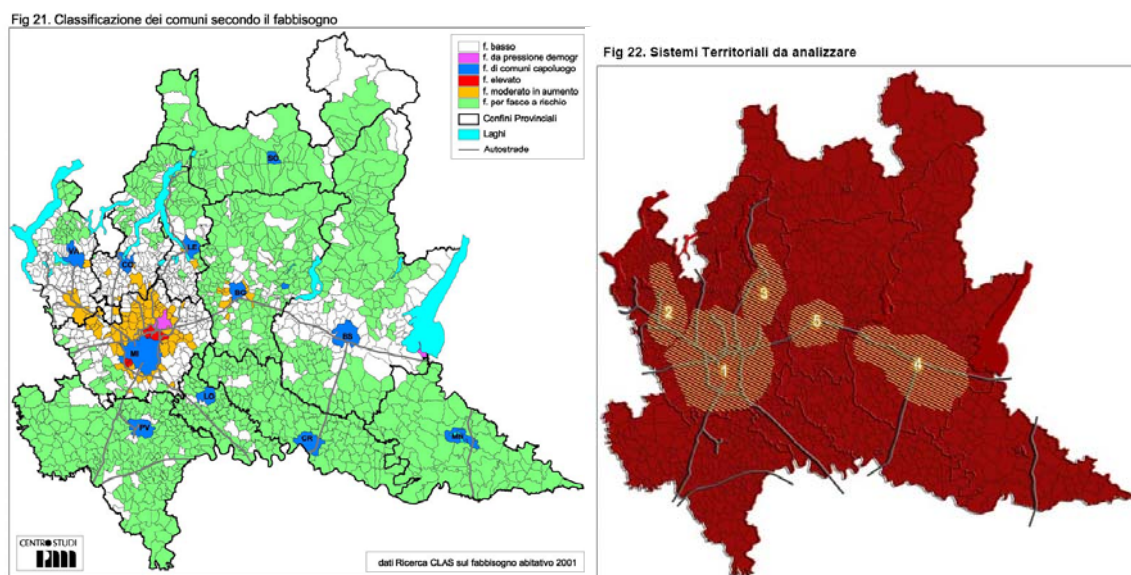


**Fig. 19-20:** variazione abitazioni in affitto e totali (1991-2001, Fonte PIM 2008)

Il primo rapporto chiude con alcune riflessioni sul mercato immobiliare, evidenziando nel 2003 un rallentamento e nel 2004 una stabilizzazione dei valori a Milano e offrendo un confronto interessante con i valori delle province contermini. Si registra inoltre un calo delle abitazioni non occupate nel decennio 1991-2001.



insediativa; forte diminuzione nel decennio dello stock non occupato, nonostante la quota “turistica”; domande ERP e FSA superiori alla media regionale); l'area Bresciana (incidenza di immigrati molto elevata sia nel capoluogo sia nel resto provincia domande FSA molto superiori alla media (con specificità qualitative nel capoluogo); aumento nel decennio dello stock in affitto in diversi comuni medio - grandi dell'hinterland; dimensione consistente e forte crescita di alcuni di questi centri; ampia risposta ai bandi regionali PRERP); l'area Bresciana (poiché proprio in essi sembrano concentrarsi alcuni fattori di criticità tipici delle aree ad alta densità, sottoposte a pressione per traboccamento dal comune centrale. Si tratta di comuni con dimensioni territoriali piuttosto piccole e nei quali è aumentata fortemente la pressione insediativa”). Su queste aree si concentreranno le analisi svolte nel secondo rapporto.



**Fig. 23** classificazione comuni secondo fabbisogno e individuazione aree critiche (Fonte PIM 2008)

Il secondo rapporto infatti, pubblicato a fine 2005, parte dalla disamina di questi territori critici e prova ad evidenziarne la capacità di risposta, secondo alcuni criteri. Oltre ad evidenziare la disponibilità di aree per realizzare nuovi interventi, con tavole specifiche per ogni tavolo istituzionale e altrettanto tavole per ciascuna delle province lombarde, appaiono interessanti le conclusioni relative ad alcuni affondi di ricerca rispetto ai comportamenti delle amministrazioni locali. Vengono evidenziati diversi tipi di comportamenti locali:

- 1. Azione forte e auto-centrata, strategia prudente e avveduta.** Amministrazioni che hanno saputo nel tempo conservare il proprio patrimonio di aree disponibili, salvaguardarne parti rilevanti, ottemperare alle esigenze di una pianificazione prudente e saggia, senza rinunciare a politiche di investimento e di sperimentazione (Brescia e Gorgonzola)
- 2. Azione integrata e aperta al contributo dei terzi.** Amministrazioni che hanno saputo integrare la propria azione o in taluni casi delegato gran parte dell'azione nel campo abitativo a soggetti terzi, primi tra tutti le cooperative e il terzo settore (Cinisello Balsamo e Calcinato).

**3. Recupero di un ruolo pubblico entro contesti fortemente solcati dall'azione del mercato.** Amministrazioni che operano entro contesti che sono stati profondamente modificati dall'azione progettuale dei privati e che oggi sono protesi ad un ritorno di centralità dell'azione pubblica nel campo abitativo soprattutto in risposta alla domanda delle fasce deboli e più in generale alle domande inevase (Busto Garolfo)

**4. Ricerca di forme di cooperazione tra comuni.** Amministrazioni che si consorziano, comuni che creano reti, forme di agenzie sovramunicipali atte a fornire una risposta sinergica alla complessità delle questioni, anche in relazione al nuovo approccio concertato dell'intervento regionale (si distinguono i casi di Milano-cesano Boscone e Corsico, all'interno della Stu Lorenteggio, oggi fermo; e quello di Bergamo, Ciserano, Dalmine).

**5. Attenzione al tema abitativo con capacità di cogliere di volta in volta le opportunità che si presentano.** Amministrazioni che, pur non conferendo una priorità assoluta alla politica della casa, manifestano una costante attenzione al tema e si attivano in maniera efficace quando si presentano opportunità da cogliere (per esempio in occasione di bandi legati a finanziamenti pubblici) (Seregno).

**6. Alta dotazione di patrimonio abitativo ereditato, sia pubblico sia privato, oggi di fronte a un passaggio di frontiera.** Amministrazioni che hanno avuto momenti storici di grande investimento immobiliare con interventi forti sia di carattere pubblico sia privato e che oggi si confrontano con passaggi cruciali legati a fenomeni di ricambio di popolazione (filtraggio e gentrificazione), ma anche di rapida obsolescenza di tale patrimonio abitativo (Rozzano, Pioltello).

**7. Rispondere alla sollecitazione di progetti emergenti a scala sovra locale.** Amministrazioni che si trovano a fare fronte alle trasformazioni del proprio territorio o di ambiti prossimi a seguito del progetto o della realizzazione di un polo d'attrazione a scala sovralocale (apertura di aeroporti, nuove sedi universitarie, poli fieristici) (Busto Arsizio, Sesto San Giovanni).

*Rapporto "Capacità di risposta del territorio al fabbisogno in tema di disponibilità di aree e immobili"*

**Peso della popolazione > 65/** dal '91 al 2001 di 3.7 punti percentuali in Regione con una punta di 4.3 in Provincia di Milano, superando in entrambe a fine decennio il 18% sul totale degli abitanti

**Abitazioni realizzate negli anni '90/circa** 12.000/-7.500 abitazioni)

**abitazioni "non occupate"/2001/Milano** /49.810 (diminuite del 22% rispetto al '91), "vuote" 35.152 (5,5% dello stock)"

Infine il **rapporto prodotto all'interno dell'Osservatorio per la casa del comune di Milano**, avviato a fine 2007, inizio 2008 dal comune di Milano prendendo come occasione la legge 9/2007, si propone di restituire l'articolazione della domanda abitativa, non solo in termini quantitativi, ma qualitativi. La prospettiva è quella di contribuire a costruire un piano

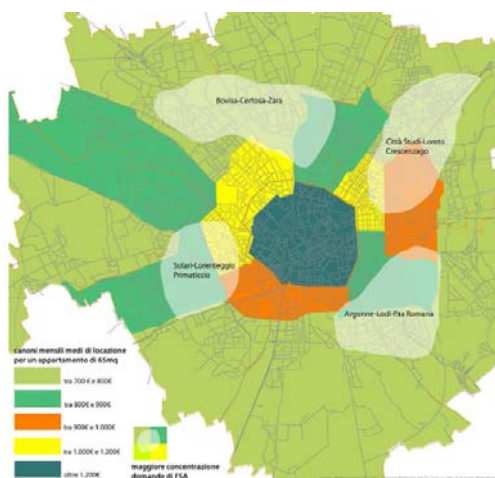




casa del comune di Milano. Il rapporto evidenzia una **domanda crescente di casa in proprietà** generata da nuovi soggetti sociali, che passano dall'affitto alla proprietà, o da parte degli immigrati che possono accedere all'acquisto, o ancora di city users. **Riconosce anche la crescente presenza di fasce di disagio abitativo** (domanda sociale ed emergenziale). Da questo primo quadro prende avvio per invocare la necessità di nuove politiche.

A fronte di una crescita della popolazione, diminuisce il numero di famiglie ma cresce il numero medio di componenti. Il mercato **delle compravendite appare alimentato dai residenti nello stesso comune (il 73% circa)**, mentre gli **acquirenti extra-comunali provengono in maggioranza da altre province** (o da altre regioni), piuttosto che dalla provincia di Milano. Vi sarebbe un maggior numero di nuclei familiari che trovano una soluzione abitativa stabile al di fuori di Milano, rispetto a quanti, soprattutto da fuori regione, si stabiliscono in città. Chi può, tende a stabilizzarsi a Milano alla ricerca di una sistemazione abitativa migliore o quanto meno più stabile, probabilmente anche in relazione alle maggiori opportunità occupazionali rispetto alla provincia. Le categorie più esposte risultano i giovani, gli immigrati e le famiglie di nuova costituzione. I dati disponibili sia nel censimento sia in numerose ricerche indicano come la **locazione sia divenuta sempre più una soluzione abitativa residuale** rispetto alla proprietà, andando ad interessare una quota sempre minore di famiglie.

Una mappa mostra la sovrapposizione fra “la distribuzione territoriale dei canoni mensili di locazione sul mercato privato” (per un alloggio di 65 mq) e “la concentrazione di domande di fondo sostegno all'affitto presentate nel triennio 2003-2005 nella città di Milano”, “ovvero dove il rapporto tra numero di domande di sostegno presentate e numero di famiglie residenti è risultato maggiore”. Rispetto alle quali il rapporto evidenzia come la localizzazione delle concentrazioni di richieste si sovrappone ad aree contraddistinte dalla presenza di una o più delle seguenti caratteristiche: presenza di importanti progetti di trasformazione urbana; presenza di sedi universitarie; presenza di linee di trasporto pubblico di collegamento diretto con il centro città. Nessuna particolare conclusione viene tratta e il caso milanese non viene inquadrato in un contesto metropolitano.



#### ***4.2.2 Cantieri di innovazione e questione metropolitana***

In questo paragrafo si ripercorrono criticamente, a ridosso delle interviste realizzate, alcuni percorsi e tentativi di innovazione in corso nel campo delle politiche per la casa. L'obiettivo è quello di capire, attraverso le interviste e la restituzione sintetica delle esperienze in corso, se e in quale misura la dimensione metropolitana del problema sia una delle domande a cui si tenta di dare risposta e in che misura si stiano mettendo in campo forme, spazi di coordinamento. Aldilà quindi di ciò che passa attraverso i documenti ufficiali si è inteso verificare con gli attori interessati le potenzialità e i limiti espressi da alcune recenti esperienze innovative nel campo delle politiche abitative.

#### ***4.2.3 Provincia di Milano: dal patto metropolitano ai progetti pilota***

La provincia di Milano si è costituita nel mandato amministrativo 2004-2009 come fuoco di una serie di tentativi di coordinamento o cooperazione a livello provinciale: la necessità di riconoscere la rilevanza della dimensione metropolitana e l'urgenza di mettere in moto esperienze di cooperazione puntuali sono state al centro di alcune recenti operazioni. Sullo sfondo la esplorazione degli spazi di coordinamento e cooperazione disponibili all'interno delle proprie competenze. Si tratta per alcuni versi delle esperienze più significative, almeno dal punto di vista culturale, prodotte in questi anni, che pure hanno mostrato limiti e difficoltà.

Esse sono così sintetizzabili rispetto ai diversi filoni di attività promossi in questi anni dalla Amministrazione Provinciale Penati:

1. Patto Metropolitano/Piano Metropolitano casa/ Osservatorio casa: esplorazione di un ruolo della provincia di coordinamento rispetto all'urgenza del problema
2. Piano Strategico/Progetti Pilota Casalab/BANDO Contratti di città: ridefinizione del problema di politiche e forme di governance metropolitana
3. PTCP, luogo del raccordo tra pianificazione e politiche abitative: l'approccio via piano, dalla perequazione ai piani d'area
4. Cooperazione con la Regione Lombardia: protocollo di intesa regionale sui CDQ (una intesa con la regione per valorizzare le esperienze di cooperazione intercomunale) e corsi per tecnici in collaborazione con la Regione Lombardia

Fin dall'insediamento della nuova giunta Penati viene data all'Assessore Francesca Corso la delega sulla casa, attraverso la quale la provincia si candida a dare in qualche misura risposta alla assenza di un rapporto di cooperazione efficace nel campo delle politiche abitative rispetto alle urgenze e specificità del contesto milanese. In attuazione degli indirizzi presentati nel luglio 2004 dalla nuova giunta, si individua l'obiettivo di promuovere un Patto metropolitano per la casa, spazio di interazione tra gli Assessorati al territorio, al piano strategico e al demanio e



patrimonio: nel 2005 vengono presentate le linee guida per il patto metropolitano per la casa che prevedono da un lato la costituzione di un **osservatorio metropolitano dei fabbisogni abitativi** e l'elaborazione di **scenari interpretativi**, dall'altro la costituzione di **tavoli provinciali per la cooperazione e la concertazione**, oltre che una serie di azioni dirette. Alle spalle c'è un finanziamento di un milione di euro come fondo per l'incentivazione delle politiche della casa.

Viene affidato a Pim e al CRESME il compito di ricostruire il quadro conoscitivo e progettuale per la costituzione dell'osservatorio per la casa, nel 2006 viene approvato il **Progetto "DAL BISOGNO AL DIRITTO"**, che parte dalle istanze proposte dal Patto metropolitano per la casa ("lo strumento per il governo delle funzioni di programmazione, di coordinamento e realizzazione di un sistema integrato di interventi individuando La Prefettura, gli Enti Locali, L'ALER, il CIMEP, le Parti Sociali, il Sindacato, Il Movimento Cooperativo, gli Operatori privati, quali attori principali del Progetto). Il progetto si articola in **tre percorsi paralleli: Progetti Strategici, Azioni Dirette dell'Ente e Tavoli Istituzionali** da attivare.

Tra i **Progetti Strategici** viene confermato quello dell'**Osservatorio Metropolitano dei bisogni abitativi**, gestito dal **PIM** per conto della Provincia di Milano, con lo scopo di rilevare e conoscere i fenomeni abitativi e di averne un quadro conoscitivo, facendo seguito al primo rapporto dell'ottobre 2005, e integrando con lo **Sportello/Comuni**, un "sistema di coordinamento informativo sulla "Casa" in relazione alla diffusione di buone prassi, ricognizione del fabbisogno a e da Comuni, Associazioni e cittadini singoli", anche con obiettivi di supporto ai Comuni ai fini di "coordinamento e pianificazione" per i futuri interventi. Si chiede al Cresme che già ha prodotto lo studio «Gli scenari previsionali della domanda abitativa nella provincia di Milano», 2006-2015, di **sviluppare "a domanda" stime e approfondimenti** sulle diverse problematiche emergenti nelle attività dell'Ente, soprattutto in previsione dello sviluppo del dibattito nei Tavoli Istituzionali. Si coinvolge il CIMEP nella gestione dello Sportello Comuni.

I **Tavoli Istituzionali**, definiti la "spina dorsale" del Patto Metropolitano per la Casa, mirano a coinvolgere Istituzioni ed Enti locali rispetto alla necessità di "**condivisione di un programma e di obiettivi comuni**" al fine di trattare il problema dell'abitazione. Il primo tavolo di coordinamento **si propone di definir strategie e azioni per l'individuazione per il fabbisogno abitativo**, coinvolgendo la Prefettura, la Regione, Provincia e Comune di Milano, i Comuni, l'Aler, il CIMEP, le Parti Sociali, i Sindacati, il Movimento Cooperativo e gli operatori privati, con l'obiettivo operativo di individuare nuovi diecimila alloggi in affitto, a partire da una ricognizione delle aree, immobili e delle risorse disponibili nei comuni, anche guardando a tipologie e fabbisogni non tradizionali. Si intende procedere a codificare gli esiti del lavoro in un protocollo di intesa denominato PATTO METROPOLITANO PER LA CASA. Un secondo tavolo **concernente la Normativa sulla Casa intende "indirizzare e finalizzare i finanziamenti pubblici e privati in coerenza con il Protocollo d'Intesa Patto Metropolitano per la Casa** e di indirizzare e promuovere azioni in relazione alle



assegnazioni, agli acquisti e ai canoni di locazione. Con il coinvolgimento di Prefettura, Regione, Provincia di Milano e Comune di Milano, Comuni, Associazioni inquilini, Associazioni dei proprietari si intende sviluppare azioni sui **canoni, sui prezzi e sull'emergenza sfratti**, agendo sull'aumento dell'offerta in affitto, proponendo **soluzioni tecniche sull'ICI e agevolazioni per le ristrutturazioni finalizzate**, nonché favorire investimenti del settore privato nell'housing sociale, coinvolgendo il pubblico con il privato ed il Movimento Cooperativo. Un terzo tavolo viene ipotizzato, in cui verificare le scelte opportune in relazione al Piano sperimentale triennale di interventi dell'edilizia residenziale pubblica ed economicamente controllata.

Infine vengono promosse una serie di **azioni dirette** promosse dalla Provincia, e cioè interventi che l'Ente può realizzare con politiche rivolte ai Comuni, tra le quali la creazione di un fondo sociale per il microcredito per sostenere l'affitto dell'abitazione e i disagi considerati reversibili, la ricognizione del patrimonio dei comuni e della provincia per individuare la disponibilità di abitazioni, mirando alla costituzione di un **"Fondo di Abitazioni a rotazione"** da destinare, all'emergenza abitativa, la ricognizione ai fini dell'individuazione di azioni di sostegno a **soggetti giovani e studenti**, con il coinvolgimento della Provincia di Milano, Università, Enti ed Associazioni; la ricognizione e valutazione del patrimonio dei comuni e della provincia di Milano per individuare disponibilità ed azioni di sostegno attraverso la locazione temporanea a sostegno di persone e famiglie che vivono nel **disagio abitativo**, necessitanti di **locazione temporanea** con il coinvolgimento della Regione, della Provincia di Milano, i Comuni, altri Enti e Associazioni. Infine si propone di lavorare all'analisi per la sperimentazione e la programmazione di nuovi modelli abitativi tendenti all'integrazione, alla qualità dei servizi, all'inclusione sociale e alla riduzione dei rischi di emarginazione, in particolare con obiettivi di sostegno a **giovani coppie, anziani e persone con disabilità** ma anche a nuove forme di servizio e funzioni, con il coinvolgimento della Provincia di Milano, i Comuni, altri Enti e Associazioni territoriali, in particolare all'interno dei **Contratti di Quartiere**.

Con un approccio dunque teso alla dimensione operativa e di messa in rete degli attori competenti e significativi, la Provincia avvia una prima serie di studi e approfondimenti sul tema che portano alla pubblicazione di un quaderno preparatorio in relazione all'aggiornamento del PTCP, dedicato al problema casa. In questi anni attraverso Pim e CIMEP, in accordo con la regione, la provincia esercita un intervento a supporto dei comuni nella predisposizione delle proposte di candidatura alla ricognizione per i nuovi AQST, oltre a partecipare al Tavolo di concertazione nazionale sulla legge 9, con particolare riferimento ai comuni ATA (ALTA TENSIONE ABITATIVA), in accordo con il Comune di Milano, allo scopo di presentare il punto di vista dell'area vasta. Inoltre collabora a progetti sperimentali quali quello in collaborazione con Meglio Milano dal titolo "Prendi in casa uno studente" per dare una risposta al bisogno di casa degli studenti universitari e che dopo tre anni di sperimentazione è stato riconosciuto dal ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica come progetto pilota da riproporre in altri



ambiti. Nel frattempo ha avviato con il Cimep, una serie di incontri con i comuni della provincia “per costruire insieme ad essi gli elementi del Programma Straordinario di Alloggi Sociali in Affitto, articolato per direttrici del trasporto pubblico e/o per tavoli di concertazione”. Ha inoltre promosso la valutazione delle possibilità di un impiego per edilizia sociale di aree o immobili di proprietà della Provincia. In particolare in questa fase la provincia ha intrapreso un importante sforzo di raccolta e interpretazione dei dati a livello metropolitano compiuto grazie al PIM (si veda capitolo precedente)

È però nella seconda metà del mandato, in particolare nel luglio 2007, che viene fatto un passo avanti particolarmente significativo dando avvio sostanziale al Patto metropolitano per la casa, in concomitanza con la riallocazione della competenza all'Assessorato al piano strategico e politiche per l'abitabilità. Con questo atto la Provincia dichiara di volere ottenere il riconoscimento della **“particolarità dell'Area Metropolitana Milanese e dunque la necessità del coordinamento d'area vasta per le politiche abitative”** (dal protocollo, luglio 2007); che venga riconosciuto il suo sforzo di costituirsi come soggetto che facilita i processi di concertazione senza sovrapporsi alle competenze degli enti esistenti, ma chiedendo la istituzione di forme di collaborazione tecnica tra regione e provincia, inclusive dell'Aler e del Comune di Milano. È divenuta nel frattempo responsabile delle politiche abitative, in seguito a un rimpasto di giunta, l'Assessore Daniela Gasparini, assessore al Piano strategico, che intitola la delega “politiche abitative”, intendendo in questo senso rimarcare la stretta connessione con i temi del piano strategico. Ex-sindaco di Cinisello Balsamo, Daniela Gasparini, ha vissuto le importanti esperienze sulle politiche della casa dei contratti di quartiere e di Urban a Cinisello Balsamo, uno dei comuni della provincia ad alta tensione abitativa, è stata presidente dell'assemblea dei comuni della provincia di Milano nel precedente mandato, è stata protagonista della esperienza di intercomunalità del piano strategico nord Milano, ed è la figura di riferimento del Progetto Strategico Città di città. Quest'ultimo fondato su due pilastri, da un lato il tema della abitabilità come fuoco di una rinnovata agenda politica, dall'altro il tema della regione urbana milanese e della città di città, fuoco di uno sguardo interpretativo dei processi territoriali in corso alla scala provinciale e oltre, costituisce uno degli elementi di sfondo su cui si muove l'operato dell'assessorato e della provincia nella seconda fase del mandato relativo alle politiche abitative.

All'incrocio tra le questioni e le proposte dal Piano Strategico e i cantieri e i percorsi avviati nel campo delle politiche abitative dall'Assessore Corso, l'Assessore Gasparini ha infatti portato avanti una serie di attività in maniera congiunta. All'interno degli spazi d'azione e dei cantieri promossi dal piano strategico, ha individuato nelle politiche della casa uno dei Progetti Pilota del Piano strategico (CASALAB). Concepito come una raccolta di progetti e di azioni sperimentali con funzione dimostrativa ed esplorativa tesi ad affrontare l'emergenza concretamente anche in forma parziale e selettiva, per provare a disegnare “possibili percorsi di articolazione dei rapporti tra operatori pubblici, privati e del privato sociale anche attraverso il ricorso a forme sperimentali e innovative di perequazione e incentivazione urbanistica e di



compensazione ambientale attivabili nell'ambito delle diverse iniziative di programmazione concertata degli usi del suolo che si svilupperanno a livello metropolitano, il progetto consiste nel fornire una attività di accompagnamento e assistenza all'attuazione in collaborazione con il DIAP, Politecnico di Milano.

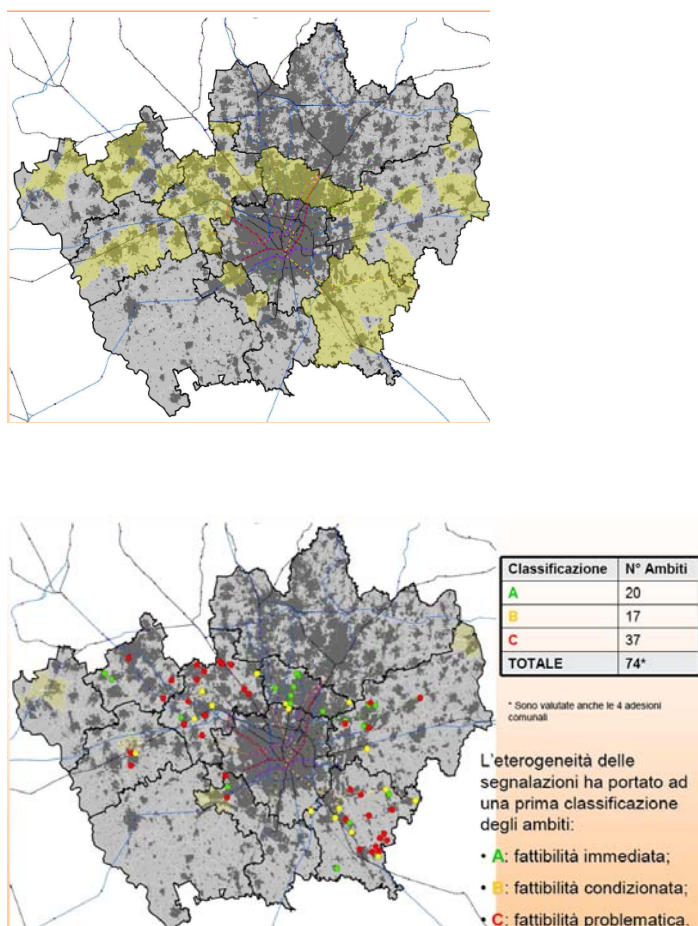
Sempre nella interazione con il Piano strategico, l'Assessorato ha deciso di impostare il secondo Bando città di città sul tema politiche abitative e di dedicare attenzione specifica contemporaneamente alla esplorazione di forme di cooperazione intercomunale sul tema. Hanno risposto al bando diversi raggruppamenti di natura intercomunale e le proposte presentate, costruite con l'accompagnamento del DIAP, Politecnico di Milano, hanno dimostrato da un lato l'interesse a questa sperimentazione, dall'altro le difficoltà a cooperare su un tema simile, soprattutto laddove esso sia interpretato in termini di co-decisione sulle aree da destinare a edilizia pubblica, ma anche il carattere innovativo di alcune proposte e di alcuni territori della provincia rispetto sia alle forme sia ai temi su cui cooperare (le proposte premiate sono oggi in via di attuazione). Il bando è stato un'occasione importante per la provincia anche per cooperare con la regione Lombardia: infatti Regione Lombardia e Provincia di Milano hanno siglato il 21 febbraio 2008 un Protocollo di intesa esplicitando l'intenzione di sperimentare azioni integrate sull'abitare attraverso l'integrazione tra il Bando "Contratto di Città" e il Programma regionale "Contratti di Quartiere". Hanno dunque in prima battuta coordinato le date in modo che le due scadenze fossero compatibili e concordato che l'eventuale acquisizione del cofinanziamento della Provincia di Milano potesse essere presentato come quota di cofinanziamento in sede di candidatura per il Programma regionale "Contratti di quartiere". In quest'occasione si è anche discussa la possibilità di inserire tra i criteri del CDQ regionale come premiante l'attivazione di una dimensione di cooperazione intercomunale;

Sempre in collaborazione con la regione, e con il supporto del DIAP, Politecnico, la Provincia ha attivato un'iniziativa formativa con i seguenti obiettivi: "1) Promuovere un processo di riflessione all'interno delle funzioni tecniche proprie di ciascun'amministrazione finalizzato ad individuare un interlocutore unico o una figura di referente responsabile per le politiche di *housing* e per i progetti sull'abitare; 2) fornire strumenti operativi e conoscenze concrete a tali referenti di modo da costruire all'interno dei Comuni le condizioni tecniche utili al trattamento dei problemi abitativi sempre più complessi e articolati; 3)definire sistemi di confronto, di affiancamento, di relazione tra le diverse istituzioni pubbliche investite dal problema e che favoriscano lo scambio di informazioni, di esperienze, di riflessioni in una prospettiva di reciproco apprendimento". Il corso, rivolto ai tecnici delle amministrazioni comunali ha avuto un notevole successo di partecipazione e ha evidenziato le difficoltà delle amministrazioni comunali a muoversi nel contesto delle politiche abitative e iniziato a sperimentare modelli di formazione sul tema.

Tra giugno e ottobre 2008, in collaborazione con CIMEP e PIM, l'assessorato ha costruito infine un percorso di coordinamento teso alla costruzione del piano casa metropolitano: a partire dalla



occasione fornita dai processi di revisione di molti strumenti di governo del territorio, il percorso ha mirato a coinvolgere i comuni in una riflessione alla scala metropolitana, a esplorarne la disponibilità a cooperare e a sondare e rilevare gli spazi fisici d'azione disponibili. Da un lato la provincia ha mappato le proprie aree, dall'altra, riunendo i comuni in tavoli istituzionali, ha cercato di costruire i comuni da un lato alcuni scenari, dall'altro di ricostruire una mappa delle aree disponibili sul territorio provinciale. Un'esperienza per alcuni versi interessante, che però ha mostrato i limiti di un'operazione ancora troppo legata alla questione localizzativa, in un'ottica tradizionale di risposta al fabbisogno abitativo. Il percorso ha comunque dato come esito una larga consultazione e un documento prodotto dal CIMEP, in forma di bozza di Piano Casa Metropolitano consegnato alla Amministrazione Provinciale ma poi non adottato e presentato nell'assemblea consortile del 15 luglio 2009. Il rapporto ricostruisce il lavoro fatto e individua tra gli esiti la disponibilità registrata in 37 comuni ad agire operativamente sulle proprie aree. Il documento propone anche di procedere formalmente attraverso un AQST con Regione Lombardia, accordi di programma locali, piani di zona e piani integrati di intervento.



**Fig. 24** elaborazioni per il Piano Casa Metropolitano (Fonte CIMEP 2008)

Il 16 dicembre 2008, l'assessore Mauri, che ha sostituito Daniela Gasparini, ha firmato insieme con l'ass. regionale Scotti un protocollo di intesa in cui si ribadisce l'interesse delle parti a

cooperare sia sull'osservatorio provinciale, sia nel percorso verso il piano casa, sia sul tema della formazione.

Rispetto a questi passi significativi nella direzione di esercizi di cooperazione metropolitano, l'intervista con l'ex-Assessore Daniela Gasparini, ha evidenziato alcuni nodi problematici o rilevanti:

5. la difficoltà di passare dai progetti alle politiche: in questi anni si sono aperti diversi cantieri sperimentali puntuali, volti a sperimentare politiche. Ma di fatto non si è riusciti per ora a fare il passaggio dalla sperimentazione a un nuovo approccio di politiche e di programmazione
6. la fragilità e al contempo la necessità di una leadership, sia all'interno del contesto metropolitano, sia in generale rispetto alle iniziative di cooperazione intercomunale;
7. la difficoltà di fare depositare e sedimentare il lavoro fatto, la cui memoria risulta sempre limitata nel tempo e ai pochi protagonisti, non solo nella politica, ma anche nelle amministrazioni: bisogna continuare a costruire una cultura della cooperazione e una cultura di innovazione nelle politiche abitative;
8. la proficua cooperazione con la regione, che ha aperto fronti importanti di collaborazione e anche riconosciuto in maniera inedita un ruolo alla Provincia rispetto al tema:
9. la tendenza dei comuni a interpretare la cooperazione solo come una occasione per ottenere alcune risorse aggiuntive e la difficoltà a farne invece la base per affrontare da una diversa prospettiva i problemi locali;
10. il peso di alcune impostazioni e residui del passato nelle istituzioni competenti (sistema ERP-Cimep), che continua ad informare la definizione e il trattamento del problema;
11. la difficoltà alla cooperazione su questo come altri temi persistente anche in comuni che da tempo lavorano insieme e che sono seguiti da particolari strutture, come ad esempio MilanoMetropoli nel Nord Milano;
12. l'assenza di strutture di mediazione quali quelle fornite dai partiti e la loro mancata sostituzione nel tempo, che continuano a gravare sulla ingovernabilità e intrattabilità di alcuni temi;
13. la necessità di valutare la possibilità di spostarsi su misure non legate alle nuove costruzioni, quanto piuttosto un sistema di aiuti alla persona e garanzie ai proprietari per favorire il patrimonio esistente (1000 alloggi sfitti a Cinisello);
14. la difficoltà dei piani di zona di costituire spazi per trattare il problema, così pure dei piani d'area;

15. la necessità di attivare una riflessione, anche operativa, su cosa significa welfare oggi e di continuare a investire in termini di formazione e discussione su questi temi per passare dai progetti puntuali, locali, momentanei a politiche.

Anche l'intervista con Sergio d'Agostini, che ha collaborato alle attività della Provincia di Milano, in qualità di consulente del PIM, ha evidenziato:

16. la necessità e l'urgenza di trattare il problema alla scala metropolitana, a fronte del coincidere di una serie di fattori che hanno visto da un lato la riduzione delle risorse, dall'altro l'ampliarsi della domanda
17. la significatività del processo promosso dalla Provincia in assenza di un attore capace di porre il problema alla scala metropolitana
18. il persistere di una visione parziale del problema e di un approccio alla scala municipale anche a fronte di occasioni, promosse sia dalla Provincia che dalla regione, di ragionare ad una diversa scala; e contemporaneamente l'assenza reiterata di una capacità di programmazione alla scala regionale; anche il lavoro promosso dalla Provincia non sembra essere riuscito a produrre più che un collage di aree potenzialmente utilizzabili: manca un quadro e uno scenario condiviso di azione.
19. al tempo stesso il carattere quasi sovrastrutturale del ragionamento e dell'azione alla scala metropolitana, di fronte alle urgenze; rispetto alle quali si reagisce e ci si attiva anche su piccole realtà localizzate pur di potere in qualche misura produrre risposte
20. la necessità di avere comuni che si facciano promotori di iniziative, capofila di candidature sovra comunali e la difficoltà dei comuni a farlo (un esempio è la difficoltà dei piani d'area a trattare il tema)
21. l'interesse della nuova amministrazione provinciale per politiche di sostegno all'impiego del patrimonio sfitto, a partire da alcune sperimentazioni in atto

#### ***4.2.4 Regione Lombardia: la dimensione metropolitana nell'ultimo Prerp***

Se si prova a guardare all'interno della ultima esperienza del PRERP Lombardia per individuare tracce di interesse alla costruzione di forme o occasioni di cooperazione, si possono mettere in evidenza due aspetti: da un lato il PRERP prefigurava relativamente agli AQST una leva alla cooperazione intercomunale, in particolare immaginando di allargare gli AQST a "programmi di intervento a valenza strategica anche a livello sovracomunale, con particolare riferimento ai comuni con fabbisogno in aumento, elevato, critico ed acuto"; mentre nel bando per i contratti di quartiere si individua la possibilità di candidature con più comuni, ma il territorio di fatto rimane quello di un "quartiere", dalla estensione ben identificabile. Il bando dei contratti di quartiere, avrebbe dovuto riconoscere come elemento di valore la cooperazione intercomunale



promossa in contemporanea dal Bando Provinciale Città di Città, ma di fatto le interazioni sono state poche. Se si leggono in entrambi i casi i risultati si evidenzia come tra gli AQST avviati solo due abbiano avuto un risvolto di cooperazione orizzontale tra comuni e per altro con modalità molto diverse: il primo è quello promosso come capofila dal comune di Milano, insieme ai comuni di Corsico e Cesano Boscone; si tratta di una operazione che in questo momento è ferma e che ha alle spalle una STU; i contenuti sono relativamente innovativi in termini di cooperazione, pur essendo comunque rilevante ai nostri fini il fatto che si tratti di una cooperazione con due comuni della prima cintura milanese che hanno già in passato risposto in maniera consistente alla domanda di casa. La seconda operazione invece sembra più promettente: promossa dal comune di Bergamo insieme ai comuni di Ciserano e Dalmine, due comuni non ATA, da un lato questa esperienza ha alle spalle importanti percorsi di cooperazione avviati nell'area bergamasca all'inizio del decennio (Agenda strategica e Piano strategico nell'ambito dei sette comuni Dalmine Zingonia) proseguiti in varie forme (AQST per siti a rischio), dall'altra una nuova alleanza con un capoluogo caratterizzato da una rilevante domanda di casa, dall'altra l'attivazione di un soggetto, CASAMICA, agenzia cooperativa per l'housing sociale, partecipata da diverse amministrazioni locali (la Provincia di Bergamo, il Comune di Bergamo e altri comuni, l'Associazione Costruttori Edili di Bergamo, l'Unione Industriali, la Caritas Diocesana, le associazioni locali degli immigrati) e fondata per provare a dare nuove risposte sperimentali.

Interessante anche rilevare che in Provincia di Milano hanno firmato AQST 4 comuni di prima cintura (Bresso, Cinisello Balsamo, Cologno Monzese, Cusano Milanino) tutti nella cintura settentrionale. Mentre tra i contratti di quartiere ultima edizione regionale, rispetto alle 19 proposte presentate si delinea una geografia che per la provincia di Milano vede tre progetti del comune di Milano, e le candidature di altri comuni Cormano, Sesto San Giovanni, Bollate, San Giuliano Milanese e Rho, oltre a Monza e Seregno e Verdellino (che citiamo in quanto ancora sull'ambito Zingonia di cui sopra all'AQST). Il primo dei finanziati è stato poi proprio Verdellino, seguito da Cormano, Brescia, Sesto, Bergamo, Bollate, Monza, mentre sono rimaste fuori dalla fase negoziale le tre proposte del comune di Milano.

In qualche misura dunque anche i bandi regionali stanno registrando il problema, che come emerso dalla intervista con il direttore del settore Politiche Abitative, Bargiggia, è stato al centro dell'attenzione della Regione almeno in due momenti significativi: in prima battuta con l'assessorato Borghini, e più recentemente nell'ambito della cooperazione con la Provincia di Milano, sancito nel citato protocollo d'intesa relativo al Patto metropolitano per la casa.

D'altra parte dalla intervista fatta al direttore di settore dott. Bargiggia, emergono alcuni nodi significativi, dalla prospettiva regionale:

22. L'assetto istituzionale costituisce ancora un vincolo rilevante, dal momento che è il comune di fatto l'unico referente per la Regione in tema di politiche abitative, si tratti del piccolo o del grande comune, allo stato delle cose non esiste differenza; Il rapporto con la provincia è



stato interessante perché ha contribuito a ridefinire la visione del problema, ma evidentemente è reso debole dalla assenza di competenze specifiche.

23. Mentre la provincia ha colto l'urgenza del problema, i comuni sembrano ancora stentare a lavorare in questa prospettiva: solo alcuni contesti del nord Milano hanno dimostrato una maggiore intraprendenza e disponibilità; mentre il sud Milano sembra piuttosto assente in questo senso; rispetto comunque ad altri contesti provinciali quello milanese è particolarmente problematico dal punto di vista della cooperazione, tanto che a volte i bandi non trovano risposta, nonostante la significatività del tema;
24. In parte il problema è anche dovuto alla assenza di competenze specifiche nei comuni: sono in pochi nei comuni i tecnici che si occupino direttamente di politiche della casa in maniera organica; ai tavoli vengono mandati i responsabili dell'edilizia e dell'urbanistica (orientati a ragionare sulla dimensione edilizia), o ancora quelli alle politiche sociali (che si occupano della gestione delle domande) e non necessariamente i loro saperi sono adeguati e aggiornati rispetto a un quadro in evoluzione. Manca dunque un'interlocuzione tecnica seria.
25. Più in generale il problema stenta ad entrare nelle agende dei sindaci, perché i loro cittadini spesso vedono con preoccupazione la realizzazione di edilizia residenziale pubblica. Molti dei comuni del milanese non hanno interesse a promuovere progetti di questo tipo, cercano altri tipi di abitanti e sono orientati ad altri tipi di trasformazioni urbane. Manca anche un'interlocuzione politica e una capacità di spiegare il problema ai cittadini, ma anche di mostrare esempi di qualità pure prodottisi in questi anni e che dimostrano che il tema casa non è necessariamente un tema legato a forme di disagio sociale e quindi produttore di conflitti e problemi.
26. I dispositivi operativi a disposizione influenzano molto il trattamento del problema, ad esempio il modo in cui ALER è stata concepita, nonostante i recenti cambiamenti, influenza ancora molto le politiche e le azioni, nell'assenza di capacità di visione e flessibilità e dinamicità nelle pratiche; anche la dimensione dell'ALER milanese in fondo è forse troppo grande per potere essere efficace. Forse potrebbe esserci una visione d'insieme promossa a livello regionale e forse poi agenzie locali di scala più minuta anche per Milano?
27. L'osservatorio regionale sulla casa ha purtroppo un'impostazione di servizio alla attuale approccio di politiche e finanziamenti. Non riesce a costruire una visione complessiva del problema e purtroppo scambia poco informazione con gli altri osservatori settoriali della stessa regione. Così pure l'operazione del PTR ha interagito poco con quella delle politiche della casa- è un tema questo su cui si sta ragionando per provare a trovare una soluzione.
28. Ci sono fenomeni molto rilevanti in atto che evidenziano problemi ma anche opportunità: secondo i dati del SUNIA vi sono a Milano 80.000 appartamenti sfitti. Questo



probabilmente è vero anche per la Provincia. Eppure nel frattempo si continua a costruire. Bisognerebbe domandarsi in che misura il problema dello sfitto crescerà.

Al 31 luglio 2009 si è conclusa la fase negoziale con le seguenti proposte di Contratto di Quartiere:

ENTE CAPOFILA	QUARTIERE
Comune di Cormano	Q.re Fornasè
Comune di Brescia	Q.re San Polo, Torre Tintoretto
Comune di Sesto San Giovanni	Q.re Parpagliona
Comune di Bergamo	Grumello del Piano
Comune di Bollate	Via Turati 40
Comune di Monza	Q.re Cantalupo

Con le risorse residue è stato ammesso alla fase negoziale anche il partenariato avente come capofila il **Comune di Seregno - Q.re Lazzaretto**, attraverso l'attivazione del meccanismo di scorrimento della graduatoria della fase concorsuale.

#### ***4.2.5 Dagli attori tradizionali ad alcuni attori nuovi: percezione della dimensione metropolitana del problema***

Il contesto lombardo e milanese si è andato complessivamente caratterizzando per una certa vivacità e dinamicità. Da un lato alcuni attori tradizionali non istituzionale hanno rivisto i propri modelli di azione, dall'altro sono andati emergendo una serie di nuovi attori che hanno in qualche misura allargato la policy arena e introdotto alcuni elementi di innovazione. In entrambi i casi ci sé sembrato interessante provare a verificare in quale misura la dimensione metropolitana del problema abbia costituito un elemento rilevante oppure marginale.

Tre sono gli affondi fatti, da un lato con ALCAB, e il suo presidente Caffini, dall'altro con la cooperativa DAR= CASA e il suo presidente D'Agostini; infine con Fondazione Cariplo, Barbetta. Si tratta come si vede di tre protagonisti diversi, per ruolo, taglia, natura delle scene lombarde e milanesi degli ultimi anni e che però ci permettono di evidenziare alcune importanti questioni.

ALCAB, Associazione Lombarda delle Cooperative di Abitazione, è l'organizzazione alla quale aderiscono le cooperative di abitazione associate alla Lega Coop in Lombardia. Nello Statuto si ritrovano alcuni obiettivi che interessano più campi e modalità d'azione: da un lato l'interesse a promuovere e incentivare provvedimenti legislativi o fiscali a livello nazionale e regionale per favore lo sviluppo del movimento cooperativo; cooperare e sostenere iniziative di studio e formazione con organi collegiali di settore e istituzioni culturali e universitarie sulle politiche di riassetto e compatibilità urbanistiche, territoriali, ambientali; costruire una "rete relazionale con le amministrazioni e gli enti locali, con gli organismi e gli operatori del mondo immobiliare al fine di stimolare e creare incentivi all'edilizia sociale"; favorire la fruizione di risorse finanziarie

per le proprie associate attraverso accordi con istituti di credito, operatori finanziari e assicurativi; “Fornire servizi di assistenza tecnica, amministrativa, legale, progettuale e di formazione culturale e manageriale ai dirigenti cooperativi e alle associate” (fonte sito web). Lo studio realizzato nel 2002 ha restituito questa fotografia quantitativa (95 soci analizzati su 251): immobili realizzati per 535 milioni di euro; Risparmio sociale per circa 449 milioni di euro; 68.000 alloggi realizzati (3.500 negli ultimi tre anni) e 2.200 ancora in costruzione; 3000 alloggi in programmazione 361 dipendenti. Si tratta dunque di una realtà significativa, che raccoglie soci con una lunga storia e forte radicamento locale sul territorio.

L'intervista al presidente Caffini ha evidenziato i seguenti nodi problematici e questioni:

29. Le cooperative in questi anni hanno avviato un percorso di notevole innovazione interna rispetto alle pressioni e trasformazioni del contesto. Hanno infatti dovuto fare i conti con nuovi strumenti e modalità di azione prodotti dall'ingresso della programmazione complessa e dalla introduzione di nuove relazioni tra il tema della casa e il tema del welfare, accettando entrambe le sfide e facendosi in qualche modo anche promotrici di una propria interpretazione del tema;
30. Alla questione della cooperazione, al loro interno, ma anche con gli attori e gli enti locali di varia natura, hanno altrettanto dovuto rispondere nei fatti e nel ripensare le loro forme organizzative. Ad esempio hanno anche costituito formalmente una società tra tutte le cooperative milanesi, e ancora sono divenute socie di EUROMILANO, o ancora inaugurato particolari forme di cooperazione con alcuni comuni della provincia. In tutti i casi hanno percepito la necessità di costruire forme di cooperazione diversa, e così nei propri studi hanno anche provato a intercettare la dimensione metropolitana del tema.
31. Di fatto molti dei progetti avviati hanno poi dovuto rispondere alle opportunità che si andavano creando, piuttosto che costruire una propria politica territoriale. Sono i finanziamenti a costruire la geografia dell'azione, nonostante vi sia una generale vocazione di tipo metropolitano, con una grande attenzione alla flessibilità che si declina poi localmente a seconda delle possibilità.
32. D'altra parte pur mantenendo un forte interesse e attenzione alla interpretazione del quadro metropolitano, le cooperative non si possono permettere di condurre o promuovere propri studi in tema. Nel frattempo infatti sono saltati i meccanismi di controllo e discussione politica del quadro garantiti dal filtro partitico e le cooperative hanno dovuto quindi seguire e capire da sole il quadro e muoversi di conseguenza
33. Né è semplice costruire il problema a partire da un profilo interpretativo dei soci, anche perché le liste di domande raccontano di storie lunghe, di tradizioni familiari, ecc.
34. Non sembrano esserci comuni che hanno del tutto rinunciato all'housing, anche se ci sono tradizioni più radicate, cooperative dalle storie lunghe e oggi attrezzate per rispondere alle

nuove sfide; quando queste non sono disponibili l'ALCAB cerca di aprire nuove sedi locali e accompagnare la costituzione di nuovi soggetti,

35. La cooperazione con la Regione è buona e anche rispetto al tentativo della provincia di un piano casa metropolitano l'interesse e l'appoggio ci sono stati, perché è di interesse delle cooperative che vi sia un soggetto capace di costruire la mediazione e interlocuzione con i comuni; i quali fanno resistenza alla cooperazione. Sono ormai gli operatori a disegnare geografie d'azione di tipo metropolitano, che annullano i confini, nonostante i comuni continuino a comportarsi come se i confini comunali fossero rilevanti.
36. È la sostenibilità delle operazioni a costruire le politiche: e a evitare operazioni in partenza fallimentari. Cioè pure in assenza di un quadro di programmazione, sono le logiche del mercato (che un'area sia appetibile o meno, accessibile o meno) a ricostruire un quadro privo di grandi paradossi: anche perché le cooperative hanno una scarsa propensione al rischio di impresa e quindi scartano in partenza operazioni di cui non sia chiara la fattibilità e il successo. L'interlocuzione tra operatori e pianificazione è per il resto estremamente estemporanea. Anche l'interesse a lavorare non solo sulla edilizia in senso stretto, ma sulla costituzione di un contesto urbano significativo è più interna ad un nostro approccio al tema, che derivante da indicazioni della pianificazione e delle politiche.
37. Piuttosto che investire su nuovi studi e osservatori, sembra urgente lavorare sui modi in cui si formano le decisioni rispetto alle operazioni significative. Non esiste allo stato delle cose un luogo in cui si prendano insieme decisioni mettendo in relazione le diverse ragioni e prospettive

L'intervista con Sergio D'Agostini, in qualità di presidente Dar=Casa offre altri spunti. Si tratta di un attore di scala ben diversa, una cooperativa di abitazione nata nel 1991 con l'obiettivo di ricercare alloggi dignitosi a basso costo da affittare a lavoratori italiani e stranieri non in grado di sostenere gli affitti offerti dal mercato libero. I numeri dell'azione di DAR sono limitati ma in qualche misura significativi: da quando è stata fondata ha risanato e assegnato 213 alloggi a oltre 230 famiglie. DAR opera attraverso la ristrutturazione di alloggi o di proprietà oppure ottenuti in affitto o in comodato da enti pubblici (ALER, Comuni). Li riaffitta poi **ai soci a canone "moderato"**. Dispone al momento di circa duecento alloggi a Milano e nell'area metropolitana, di cui 170 pubblici, 40 di DAR.

Rispetto alla dimensione metropolitana del problema, l'intervista con d'Agostini ricorda che:

38. lo slancio metropolitano è sempre stato nelle corde di DAR, ma di fatto, la cooperazione metropolitana costituisce una questione di fondo, di fronte a un problema che è così numericamente consistente che qualsiasi operazione è comunque utile e riesce al contempo a dare una risposta assai limitata al problema
39. un bilancio della esperienza di DAR in una prospettiva di cooperazione non è del tutto positivo: è difficile costruire a Milano reti di soggetti stabili come si sarebbe voluto. Anche i

casi di successo non bastano a riprodurre un modello d'approccio ripetibile, sia in termini di soluzioni progettuali che organizzative tra attori. Eppure DAR ha continuato a muoversi sul territorio Lombardo avviando cantieri interessanti fuori da Milano, ad esempio a Cremona, ma anche a Pozzuolo Martesana o a Seregno;

40. la rilevanza dell'affitto nelle soluzioni messe in campo da DAR è centrale, rispetto ad altre, così pure il fuoco sui cittadini immigrati (i soci sono comunque in grande maggioranza milanesi);

L'intervista con Paolo Barbetta, Fondazione Cariplo ha consentito di mettere a fuoco una ulteriore questione. Nel corso degli ultimi anni infatti un nuovo attore ha rinnovato in maniera significativa il quadro fino ad ora descritto, e cioè la Fondazione Housing Sociale, costituita nel 2004 a partire da uno studio di fattibilità condotto dal DIAP Politecnico di Milano promosso da Fondazione Cariplo, che fin dal 2000 aveva iniziato a intervenire con le proprie risorse nel campo delle politiche della casa e che aveva maturato l'interesse a capire in quali forme fosse possibile strutturare il proprio intervento in maniera innovativa. Nel 2004 la Fondazione Housing Sociale, oggi presieduta da Sergio Urbani, è stata fondata con il sostegno e la partecipazione di Regione Lombardia e Anci Lombardia. Rispetto alla Mission la Fondazione, che persegue l'obiettivo di contribuire a risolvere il problema abitativo rispetto alle situazioni di maggiore disagio sociale, contiene in sé una naturale vocazione alla cooperazione; nel senso che da un lato mira a fare crescere e rafforzare nuovi attori non profit, dall'altra intende sviluppare in una logica di sussidiarietà una forte cooperazione con gli attori e le azioni delle politiche pubbliche. Tra i campi di azione: la promozione di iniziative di finanza etica, e in particolare di fondi immobiliari dedicati all'housing sociale; la sperimentazione di modelli gestionali innovativi e non profit; il partenariato pubblico-privato, finalizzato a elaborare i contenuti delle iniziative in modo coordinato e sussidiario rispetto alle politiche abitative pubbliche.

In questo senso negli ultimi anni ha avviato e costruito alcuni importanti cantieri progettuali, ultimo fra tutti l'iniziativa "Un programma per l'housing sociale", fondato sulla costituzione del il Fondo immobiliare etico "Abitare Sociale 1" (Fondo AS1), il primo del tipo in Italia, divenuto poi un riferimento per altri contesti non lombardi; con questo progetto da un lato si sono costruiti gli elementi di fattibilità di un'impresa di tipo economico, capace di rendere sostenibili ed efficaci i meccanismi di investimento; dall'altro la fondazione ha inteso avviare sperimentazioni capaci di produrre nuovi modelli organizzativi "chemostrino come la Pubblica Amministrazione, il Terzo Settore e gli operatori privati possano divenire partner efficaci per affrontare il bisogno abitativo". Il quaderno n°1, Housing Sociale in Lombardia, dicembre 2004, illustra le ipotesi di partenza di un percorso progettuale e le esplorazioni condotte nel contesto lombardo alla ricerca di forme di innovazione significative. In questo senso l'esperienza di FSH costituisce anche un riferimento in termini metodologici nella scoperta di nuove modalità di

approccio al tema da parte di attori nuovi (alcuni dei quali già citati nel rapporto, da DARCASA a Fondazione CASAAMICA).

Rispetto alla dimensione metropolitana risulta evidente la difficoltà della Fondazione a costituire una linea specifica di lavoro. In effetti la fondazione ha fino ad oggi provato a investire metodologicamente in progetti pilota a scala locale rispetto alle opportunità che si andavano offrendo, mentre il maggiore sforzo è stato mirato a costruire i dispositivi che permettessero di costruire la fattibilità dei progetti pilota. Evidentemente in tutto questo la Fondazione svolge un importante ruolo di anello di relazione tra il sistema bancario e gli enti locali, oltre che con nuovi attori emergenti. Per questo il suo ruolo appare particolarmente significativo anche ai fini di questa ricerca.

L'intervista con Paolo Barbetta si è in realtà concentrata sulla verifica di alcune ipotesi progettuali allo studio, anche proprio a partire dal ruolo che la Fondazione Cariplo assegna alla *Fondazione Housing Sociale*. Sono emersi da un lato l'interesse della Fondazione a investire in termini di formazione ad alto livello sul tema, come anche rispetto al riconoscimento e trattamento del problema, ma anche a mettere a disposizione il proprio ruolo per alcuni cantieri operativi. Da un lato offrendo la propria collaborazione per costituire una rete di soggetti legittimante e a garanzia di alcune sperimentazioni, dall'altro le proprie capacità in termini di dispositivi gestionali, economici e finanziari rispetto alla messa in piedi di nuove iniziative.

#### ***4.2.6 Il comune di Milano: alcune interessanti sperimentazioni, ma un limitato slancio metropolitano***

Infine un ulteriore contributo alla riflessione si è avuto dalla consigliere Comunale Carmela Rozza, a lungo per altro segretaria del SUNIA milanese e in questo senso testimone doppiamente interessante. Il comune di Milano infatti in questi ultimi anni ha avviato come abbiamo visto accennando all'osservatorio comunale sulla casa, al ruolo giocato nel finanziare alcuni importanti progetti asl suo interno, nel collaborare ad alcune iniziative sperimentali con alcuni dei soggetti fino ad ora citati, alcuni importanti spazi di progetto.

L'assessorato ha avviato una serie importante di iniziative in coerenza con il programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica regionale: approvato nel marzo 2004 il documento contenente le linee di indirizzo e i criteri per la promozione dei *Programmi Comunali per l'Edilizia Residenziale Sociale*, da attuare in aree comunali e destinate a servizio del PRG vigente, su cui intervenire con PII, con risorse reperibili in parte nel PRERP, in parte con risorse comunali e private. Via Civitavecchia, via Ovada e via Gallarate e via Senigallia sono le prime quattro aree avviate con i finanziamenti PRERP e cofinanziamento comunale. Su queste aree ha avviato la sperimentazione di Abitare a Milano 1, cui è seguito a poca distanza di tempo il secondo concorso internazionale Abitare a Milano 2, sempre su aree del territorio milanese, al



fine di realizzare nuovi insediamenti di edilizia residenziale sociale.”Tale scelta s’inserisce in un percorso più ampio e complessivo di programmazione nel Settore dell’Edilizia Residenziale Pubblica, a partire dall’integrazione del Documento di Inquadramento delle Politiche Comunali e in coincidenza con la revisione dello Strumento Urbanistico Generale, entro il quale è già in atto la verifica e la compensazione della complessiva capacità insediativa, incrementata dagli interventi previsti. Si è reso in tal modo possibile rispondere solo al fabbisogno di servizi generati dagli interventi stessi e fare riferimento ai nuovi strumenti di governo del territorio per il recupero delle aree a servizi utilizzate ai fini della realizzazione dei nuovi insediamenti di edilizia residenziale pubblica” (dal DOCUMENTO PRELIMINARE ALLA PROGETTAZIONE ABITARE2).

Un altro importante campo di sperimentazione relativamente alle politiche della casa, ha riguardato il sostegno al Progetto *housing* sociale, promosso dalla Fondazione Cariplo, sostegno dato con l’obiettivo di costituirsi come attore principale di coordinamento nel campo milanese oltre che altri obiettivi specifici.

In entrambi i casi l’interesse del comune a una cooperazione metropolitana è assente: anche se il comune, come già ricordato ha aderito al protocollo con la provincia sull’osservatorio metropolitano. L’intervista alla consigliera comunale PD (non è stato possibile realizzare intervista alla dirigente del settore Lides Canaia) ha ricordato come i gruppi consiliari nel 2006 abbiano richiesto una presa di posizione da parte del comune sul problema casa e come più recentemente nel maggio 2008 abbiano presentato un ordine del giorno sul tema casa, sottolineando che l’emergenza abitativa non trova risposta nonostante alcuni passi in avanti e chiedendo una sostanziale modifica del quadro legislativo regionale, in particolare una nuova legge regionale sull’affitto. Il consiglio comunale si è impegnato nell’ODG a predisporre un documento di indirizzo che identifichi una proposta in tale senso. Il gruppo PD ha ipotizzato in tale senso una nuova legge che regoli sia l’affitto pubblico che quello privato convenzionato, accompagnato da una legge quadro nazionale, l’istituzione di un canone massimo d’affitto definito a livello regionale ogni dieci anni, con ulteriori definizioni locali alla scala comunale. Si prevede che qualsiasi proprietario possa aderire al cosiddetto CANONE Amministrato.

L’intervista evidenzia tra i nodi problematici:

41. il persistente isolamento e autoreferenzialità del Comune di Milano, i limiti della operazione promossa dalla giunta Penati e , l’assenza di una normativa regionale adeguata sia in termini di redistribuzione di competenze verso la regione, sia in termini di capacità di investire nel superamento dei confini comunali, che di fatto rimangono i confini fisici e organizzativi dei piani casa
42. il persistere di condizioni giuridiche che non permettono l’incontro tra pubblico e privato

43. il fallimento dell'agenzia per l'affitto per la quale la regione aveva stanziato anche delle risorse per uno studio di fattibilità rispetto alla intenzione esplicitata dal comune di aprire questo cantiere
44. la rilevanza del problema alla scala metropolitana, e l'emergere di nuovi soggetti e di nuovi conflitti urbani attorno alla casa: si pensi alla coesistenza conflittuale tra i giovani che Milano vorrebbe attirare e gli anziani che in larga misura abitano in città

Nell'ambito dell'operatività dell'Osservatorio era prevista, inoltre, la creazione di un'**Agenzia per l'affitto** finalizzata a favorire l'accesso al mercato dell'affitto di quei cittadini che percepiscono redditi troppo alti per rivolgersi all'edilizia residenziale pubblica ma troppo bassi per sostenere i canoni di locazione attualmente presenti sul mercato immobiliare milanese, operando, tra l'altro, per diffondere e facilitare l'uso del contratto a canone concordato. Scopo dell'Agenzia quello di "mettere in contatto i proprietari disponibili ad affittare l'alloggio di loro proprietà, con l'inquilino che si sarà rivolto all'Agenzia in base ad apposite procedure di selezione dei destinatari. In questo modo il Comune di Milano, oltre ad aumentare l'offerta di abitazioni a canone sostenibile, coinvolge i privati che potranno affittare un immobile, usufruendo di apposite agevolazioni e incentivi oltre a minimizzare i rischi connessi alla gestione dei rapporti con gli affittuari".

### 4.3 Conclusioni – Individuazione delle priorità

Rispetto alle operazioni di ricerca svolte e alle considerazioni contenute nei precedenti capitoli si può concludere che:

**1 un campo di politiche “binario”.** A livello di quadro nazionale le politiche abitative in Italia continuano a mettere in gioco, con compiti diversi, due livelli di governo e di produzione di politiche - quello centrale (stato/regione) e quello locale (principalmente alla scala del comune). Laddove le aree urbane e metropolitane non costituiscono un'eccezione e i comuni costituiscono il filtro locale della programmazione regionale. Rimangono infatti, nonostante alcuni recenti tentativi di decentramento, politiche promosse e finanziate dal centro, con una ricaduta diretta sul singolo comune, il quale è chiamato di fatto ad attuarle: è assente, fenomeno di particolare evidenza e rilevanza in contesti urbani complessi di tipo metropolitano, un livello intermedio di osservazione del problema di politiche come anche di produzione di politiche. In particolare nel rapporto tra livello centrale e livello locale il meccanismo prevede da una parte che il livello centrale si occupi di programmare gli interventi e assegnare le risorse (STATO E REGIONE), dall'altra che il livello locale si preoccupi principalmente di trovare e mettere a disposizione le aree per realizzare gli interventi, oltre che di gestirne l'attuazione, dovendo per questo disporre di capacità finalizzate a gestire progetti complessi e multifattoriali. Anche nel passaggio della competenza alla Regione, non solo una specificità dei contesti metropolitani in termini di necessità di coordinamento non è stata riconosciuta, ma in generale le regioni stanno riproducendo la prassi dello stato nella allocazione delle risorse ai comuni e nella programmazione. In alcuni casi saltando anche la dimensione provinciale. Se nel caso lombardo la regione si è preoccupata di classificare i propri comuni in base ad un diverso livello di criticità (tensione abitativa) e alcuni bandi sono stati riservati in particolare modo ai questi gruppi di comuni, in altri casi si sono registrati tentativi di attivazione di livelli intermedi (in particolare provinciale, ad esempio in Emilia Romagna e nelle Marche).

**2. un campo di politiche di nuovo in agenda, ma complesso e fragile.** Nonostante il ritorno in agenda, il quadro legislativo e soprattutto operativo, delle politiche abitative è divenuto particolarmente incerto e complicato sia dal punto di vista dei meccanismi di produzione che dal punto di vista della domanda di politiche. Alcuni radicali cambiamenti avvenuti nello scorso decennio hanno reso particolarmente fragile e incerto l'orizzonte delle politiche per la casa, modificando i meccanismi di finanziamento ordinari e affidando di anno in anno alla legge finanziaria la definizione delle risorse. Soppresso il meccanismo dei fondi GESCAL, si è aperta una fase di sperimentazione piuttosto incerta da un lato, resa complessa dal contemporaneo modificarsi della fiscalità locale: da un lato i meccanismi di finanziamento si sono fatti più opachi e complessi, oltre che incerti, essendo decisi in sede di finanziaria. Dall'altro il ruolo giocato dalle regioni nel disegno della programmazione della spesa ha aperto



una fase di sperimentazione nella quale sono stati introdotti una serie di strumenti e politiche articolati, rispetto ai quali risulta spesso complicato muoversi per le amministrazioni locali, ma anche per i cittadini. La complessità del quadro e la carenza di competenze da parte dei tecnici locali risulta particolarmente pericolosa in un settore di intervento in cui la dimensione negoziale è particolarmente rilevante. Queste difficoltà sono evidenti non solo nel campo della produzione diretta, ma anche in quello della gestione del patrimonio abitativo. Nel frattempo per una serie di fattori di contesto, e specifici del campo di politiche, la capacità di produrre risposte al bisogno di casa da parte del pubblico si è andata riducendo, proprio mentre altrettanto significative condizioni di contesto hanno reso ancora più urgente la necessità di tornare ad affrontare un tema che per alcuni anni è scomparso dalla agenda pubblica.

**3. un campo di politiche gravato da un duplice malinteso, anche a Milano.** In particolare le politiche abitative in Italia risentono ancora di un forte malinteso, che istituisce una sovrapposizione diretta tra politiche abitative e *social housing*. La sovrapposizione dei due campi di politiche ha di fatto annullato il primo campo di politiche: producendo una vera e propria rimozione della prima parte del problema. Conclusa l'emergenza sociale del novecento, che aveva spinto in questo senso, oggi non solo le politiche di *social housing* continuano ad occuparsi, per altro con difficoltà e scarsa capacità di integrazione tra politiche sociali, solo delle forme più gravi di disagio sociale e non riescono ad intercettare le altre forme di domanda di casa, ma non sono in nessun modo confrontate in generale al problema più ampio della casa. Le conseguenze sono particolarmente rilevanti: ci troviamo di fronte ad un campo di politiche in cui la definizione del problema e il suo trattamento mostrano difficoltà evidenti a fare i conti con i processi sociali ed economici-territoriali in atto. Questo è particolarmente evidente nelle grandi aree e regioni urbane dove la partita della casa presenta i suoi caratteri più acuti e contraddittori.

Questo malinteso inficia anche le modalità di trattamento della domanda abitativa elaborate negli ultimi decenni caratterizzate da una polarizzazione (mercato-pubblico) lontana da una visione appropriata e specifica del problema. Solo recentemente alcuni studi hanno evidenziato la necessità di declinare l'offerta abitativa non solo articolandola in ragione della diversificazione crescente della domanda di casa. Si tratta di una questione di particolare rilievo. Anche le forme intermedie (edilizia convenzionata, per la proprietà) hanno fatto il loro corso e dimostrato scarsa efficacia. In particolare la dimensione temporanea della domanda di casa, problema emergente soprattutto nei contesti metropolitani, non trova risposta nella tradizionale articolazione della risposta pubblica che ancora oggi si risolve in politiche di sostegno all'acquisto. In realtà il contesto milanese evidenzia anche l'emergere di nuove tipologie di risposte, a carattere innovativo, che stanno trasformando il lato della offerta, ma che hanno ancora una scarsa visibilità e capacità di incidere, pure se fondate su meccanismi e dispositivi interessanti e di una dimostrata efficacia. La scelta di investire sul sostegno all'affitto, piuttosto che sul sostegno all'acquisto della prima casa è ancora contestata nei fatti, pure se evidentemente più capace di rispondere alle urgenze e caratteristiche di sistemi metropolitani.



#### **4.Milano: debole percezione della rilevanza pubblica del problema e della sua natura metropolitana.**

Anche nello specifico contesto milanese il problema della casa ha risentito di queste conseguenze, con l'esito di una debole percezione della rilevanza pubblica da una parte e dall'altra della natura metropolitana del problema, aldilà del tema specifico del trattamento del disagio abitativo. A lungo infatti l'analisi del problema, sulla scorta del quadro delle competenze definito dalla legislazione è stata condotta alla scala locale (il fabbisogno di una determinata città o comune) o alla scala aggregata (il fabbisogno regionale e le varie tipologie di domanda). Solo recentemente una serie di studi, promossi in particolare dalla provincia di Milano, ha affronta la questione con una prospettiva alla scala metropolitana. Da un lato si sono finalmente prodotti quadri comparativi a livello provinciale, evidenziando ambiti di particolare disagio e problematicità. Dall'altro si sono anche iniziati a leggere gli esiti di alcuni importanti processi socioeconomici prodotti nella regione urbana milanese, anche dalla prospettiva del contributo-effetto prodotto dalla presenza/assenza/caratteristiche delle politiche della casa degli ultimi anni. Il progressivo fenomeno di perdita di popolazione da parte della città centrale, a favore prima dei comuni di prima fascia e oggi delle province contermini viene letto in questo senso anche come uno degli esiti della debolezza di politiche abitative a scala metropolitana. Dall'altro questi studi hanno iniziato a leggere gli effetti territoriali di questo fenomeno; si pensi al consumo di suolo prodotto da un lato, ma anche alla congestione del traffico che le scelte residenziali dei cittadini espulsi dalla città centrale hanno prodotto progressivamente.

Si tratta di effetti la cui geografia è chiaramente interlocale o sovralocale da un lato, anche se mancano riflessioni circostanziate in merito che facciano emergere le diversificate geografie del problema e intravedere dunque anche dei riferimenti per territori delle politiche (dove in particolare se gli effetti di alcuni processi rilevanti sono interrelati appaiono però anche di natura diversa, rendendo difficile la costruzione di una politica unitaria e forse non proponibile un territorio uniforme delle politiche).

Dall'altra di effetti che hanno 'eco' solo relativamente nel dibattito pubblico. La scelta individuale di *exit* dalla città dei milanesi che non trovano risposta alla propria domanda di casa, o quella del nero di chi prova comunque a rimanere (per ragioni diverse, gli studenti, gli immigrati... ecc.) sono entrambe scelte silenziose, che non hanno voce, anche in termini di rappresentanza e voto.

Allo stesso modo il problema entra con crescente difficoltà nelle agende politiche comunali: i comuni della provincia infatti solo in parte sentono il problema o lo mettono all'ordine del giorno. Da un lato infatti può costituire motivo di conflitto nella opinione pubblica locale, non interessata a contribuire a risolvere il problema di una fascia della cittadinanza; dall'altra esiste un vero e proprio rifiuto da parte di una parte della popolazione a accogliere fasce di disagio sociale in alcuni territori: si stanno infatti costituendo geografie di forte differenziazione in cui alcuni comuni più di altri sono caratterizzati da una forte omogeneità sociale (e di interessi,

territori club, li si potrebbe definire) in cui il mix sociale si riduce e l'interesse a trattare il problema del disagio abitativo con esso. Vi sono infatti comuni in cui l'interesse è molto più chiaramente rivolto a crescere, attirare nuovi abitanti, interessati alla casa (nuova) in proprietà, generatrice di oneri di urbanizzazione che costituiscono per i comuni introiti, insieme all'addizionale comunale, che per quanto relativi, possono però rispondere al problematico ridursi dei flussi in entrata tradizionalmente trasferiti dal livello centrale. Dall'altra parte esistono anche comuni di prima cintura in cui il problema del disagio abitativo è molto forte e quindi il tema è ancora nell'agenda politica.

Allo stato delle cose, sembra di potere affermare che esista ancora da un lato un marcato deficit di riconoscimento del problema e al contempo della sua differenziata articolazione: mancano o sono scarsamente comparabili i dati, sono disponibili e usati dati poco utili, ma soprattutto mancano quadri di sintesi orientati alle politiche. Una serie di rapporti di ricerca recenti ha provato a dare risposta a questo problema e la costituzione di osservatori locali, provinciali e regionali sul tema va in questa direzione, ma in generale i dati prodotti stentano a produrre un quadro significativo per le politiche. Persiste da un lato un problema di uso della conoscenza a disposizione, tanto più che le competenze degli attori in campo sono limitate, dall'altro un'incapacità di elaborare politiche capaci di partire dagli avanzamenti di tipo conoscitivo fino ad ora fatti.

**5. Istituzioni in difficoltà: slanci e cadute, alcuni progetti, poche politiche.** L'assenza d'una riflessione aggregata, di forme di coordinamento sul tema, ma anche la crescente complessità di questo campo di politiche mette in tensione l'operato delle istituzioni competenti. Da un lato spingendole in alcuni casi a produrre spazi di innovazione, dall'altro a rincorrere le occasioni, in alcuni casi a ridurre il proprio ruolo e autonomia (in particolare rispetto alla crescente natura negoziata di parte delle politiche). Il debole rapporto tra politiche abitative e pianificazione costituisce una parte del problema. Alcuni spazi di riflessione e coordinamento si sono aperti recentemente su questi fronti, anche se sembra difficile passare dai progetti puntuali e pilota alla revisione complessiva del modello d'azione e quindi alla sfera delle politiche e del quadro.

Nonostante il nodo del governo metropolitano ricorra carsicamente, alla ricerca di una soluzione per questi e altri problemi, e anche recentemente alcuni provvedimenti di legge abbiano rivisto la questione (definendo ad esempio le competenze e i modi di costituzione delle città metropolitane) una specificità della situazione milanese in quanto area metropolitana non è di fatto riconosciuta nelle politiche ufficiali e i pochi tentativi di pianificazione o di politiche a questa scala sono falliti o sono risultati atti volontaristici piuttosto deboli. Allo stesso tempo l'assenza di meccanismi di governo metropolitano del problema rende più deboli e meno efficaci gli effetti delle politiche avviate anche da attori che hanno provato ad agire tra le righe come la Provincia di Milano provando a candidarsi al ruolo di coordinamento sul tema. Alcuni di questi tentativi di cooperazione passano dalla iniziativa individuale di alcuni attori, ad esempio la

provincia di Milano, ma anche quella di alcuni comuni che hanno provato a lavorare insieme, e scontano anche dunque la fragilità della iniziativa. La mortalità e casualità di queste innovazioni è un rischio significativo. Acuita per altro dal necessario e inevitabile coinvolgimento in molti casi di attori tradizionali (con la path dependance che li contraddistingue) che finisce per ridurre pesantemente lo spazio di innovazione prodotto dal promotore di nuove modalità di produzione delle politiche. In generale emerge la difficoltà prodotta dall'isolamento del comune di Milano a trattare il tema alla scala metropolitana, ma anche i limiti (nonostante alcuni tentativi) di cooperazione intercomunale o attivazione locale di alcuni comuni della provincia di Milano, sia i piani d'area che i piani di zona, hanno aperto qualche spazio in tale senso, ma debole e tutt'altro che consolidato e semplice.

D'altro canto la crescente natura negoziale delle politiche abitative complessifica il ruolo giocato dall'attore pubblico: mentre i comuni di grandi dimensioni in alcuni casi riescono a muoversi con competenza nel campo complesso delle opportunità offerte dal quadro legislativo, i comuni più piccoli rischiano di svolgere un ruolo passivo rispetto ai nuovi attori in campo, con un'ulteriore riduzione di efficacia nel trattamento del problema.

In generale emerge da un lato il peso di un passato, di una tradizione nel trattamento del problema, dall'altro la fragilità della leadership anche nelle esperienze più significative. In una forte ansia di sperimentazione, alimentata anche dall'emergere di alcune nuove forme di attorialità e attori, sembra permanere una difficoltà di passare dai progetti alle politiche. Cioè di fare maturare le sperimentazioni, di trovare lo spazio per inserirle in quadro strategico d'azione, potendo contare su una comunità di pratiche capace da un lato di costruire l'orizzonte, dall'altro garantire la gestione quotidiana.

In termini di percorsi progettuali si ritiene utile allora individuare i seguenti:

#### **1. COLMARE IL DEFICIT DI CONOSCENZA DEL PROBLEMA E DI COMPETENZE RISPETTO AL TEMA E ALLE SOLUZIONI POSSIBILI**

Si tratta di lavorare alla costruzione di una struttura di produzione e diffusione di competenze capace di:

\_ costruire nuova conoscenza: integrando i diversi dati disponibili (di tipo economico-sociale, dati sul mercato immobiliare, sui mutui, sul rapporto stipendio-costi casa, dati sulla produzione di residenza via programmazione integrata, dati sulla produzione e domanda di edilizia residenziale pubblica, dati sugli effetti territoriali - consumo di suolo, carico urbanistico, congestione, servizi di trasporto). È urgente approntare uno spazio di integrazione tra gli osservatori esistenti capire in che modo e perché e secondo quali geografie territoriali differenziate si articola la domanda di casa nelle sue varie componenti e provare a pensare questo come un problema dalle diverse cause ed effetti. Il disagio abitativo è la punta di un problema casa che comunque ha generato processi territoriali significativi e diversi problemi (la diffusione urbana, l'uscita da Milano, ecc.). al tempo stesso si tratta di offrire supporto alle



amministrazioni comunali ma anche ai vari attori per disporre al meglio delle possibilità offerte dalle leggi, garantire l'equilibrio tra pubblico e privato nella programmazione negoziata, ma anche fare circolare informazioni sulle innovazioni in via di sperimentazione. I corsi avviati recentemente dalla Provincia dimostrano la debolezza tecnica di molte amministrazioni e gli effetti sulla capacità progettuale di queste ultime. Si tratta di lavorare a costruire una rete di supporto alla azione (pubblica) locale.

## **2. PROMUOVERE L'INTERAZIONE: FORUM CASA**

Si tratta forse di costruire anche uno SPAZIO di decisione e programmazione COMUNE SUL PROBLEMA CASA A MILANO TRA ATTORI DIVERSI PER METTERE IN RELAZIONE FORME DI INNOVAZIONE, Progetti e politiche. Non esiste a Milano-Provincia un luogo di discussione su questi temi: nel recente passato vi sono stati alcuni tentativi, ma rimane una direzione importante da esplorare per mettere in rete risorse e idee progettuali.

## **3. INCENTIVI AL COORDINAMENTO e alla COOPERAZIONE**

Si tratta di promuovere bandi in cui si richiedano progetti pensati alla scala intercomunale, meccanismi fiscali d'area per agevolare forme di coordinamento su progetto, aqst scala vasta. Una serie di incentivi al coordinamento sono stati già inaugurati, ad esempio attraverso il Bando città di città, o nel PTCP. In fondo anche gli AQST potrebbero prevedere forme premiali per azioni coordinate. Così altri se ne potrebbero immaginare.

## **4. LAVORARE SUL NODO PIANIFICAZIONE E SERVIZI**

Si può immaginare un ruolo rilevante del ptcp come luogo della programmazione, ma solo se in forte integrazione con la conferenza dei comuni e con i tavoli d'area (piani d'area). allo stesso tempo si possono usare gli spazi di cooperazione offerti dai piani dei servizi intercomunali e piano dei servizi alla scala provinciale. ancora si può provare a fare andare avanti il piano casa metropolitano in capo alla provincia. esistono evidentemente gap di natura istituzionale, non è semplice risolverli. Aldilà della istituzione di un governo metropolitano, una provincia che intenda percorrere attraverso le sue attuali competenze un percorso sul tema casa deve farlo attivando un dialogo attento con i comuni. Anche il ruolo del PTCP in questo senso non può essere rafforzato se non offrendo ai comuni forme di co-assunzione di responsabilità ( ad esempio ridando forza ai Piani d'area, in quanto strumenti per assumere scelte alla scala intercomunale, o ripensando i piani dei servizi intercomunali).

5. Inaugurare nuovi CANTIERI progettuali A RIDOSSO DI OPERAZIONI fattibili a partire da alcune risorse esistenti. Si tratta di promuovere e portare avanti alcuni progetti su cui gli attori hanno iniziato a lavorare e che però si sono fermati per una debolezza della compagine cooperativa. Tra questi alcuni progetti sono in parte stati prodotti, che aspettano però di ottenere una maggiore fattibilità e legittimazione. Ad esempio è emersa la possibilità di sperimentare la costituzione di un fondo di garanzia per l'affitto a livello metropolitano, in modo da costruire una offerta integrata e capace di rispondere con investimenti ridotti al problema.



Un riferimento utile in tale senso è una serie di analoghe esperienze attivate in Italia ( Bologna ) come all'estero.



#### 4.4 Riferimenti bibliografici

- Aim (2006), Esperienze e paesaggi dell'abitare. Itinerari nella regione urbana milanese, Abitare Segesta, Milano.
- Centro Studi Pim (2003), "Abitare nell'area metropolitana milanese. Le politiche di intervento di fronte alla nuova domanda e alla crisi del modello tradizionale", Argomenti & Contributi, n. 5, Milano.
- Centro Studi Pim-Cimep (2007), Contributo alle attività del "Patto metropolitano per la casa - progetto casa: dal bisogno al diritto" della Provincia di Milano. Primo Rapporto, Milano, set.
- Centro Studi Pim-Cimep (2008), Contributo alle attività del "Patto metropolitano per la casa - progetto casa: dal bisogno al diritto" della Provincia di Milano. Secondo Rapporto, Milano, feb.
- Centro Studi Pim-Comune di Milano (2004), Il mercato immobiliare nella regione urbana milanese, Milano.
- Centro Studi Pim-Dipartimento di sociologia dell'Università degli studi di Milano (1999), L'abitare nell'area metropolitana milanese, Angeli, Milano.
- Centro studi Pim-Federcasa Lombardia (2008), Capacità di risposta del territorio al fabbisogno in tema di disponibilità di aree e immobili. Rapporto conclusivo, Milano, feb.
- Centro Studi Pim-Provincia di Milano (2006), Osservatorio metropolitano sui fabbisogni abitativi. Rapporto conclusivo, Milano, mag.
- Cresme (2006a), La questione abitativa e il mercato della casa in Italia 2006. Secondo rapporto di ricerca, Roma.
- Cresme (2006b), Gli scenari della domanda residenziale nella provincia di Milano 2006-2015, Provincia di Milano, Quaderni del piano territoriale n. 25, Alinea, Firenze.
- Cresme (2007), Un nuovo sistema informativo per la definizione degli scenari della domanda residenziale nella Provincia di Milano 2007-2016, rapporto di ricerca presentato al convegno "La politica della casa nelle aree metropolitane", Milano
- Cresme-Ancab (2008), La questione abitativa in Italia 2008. Tra emergenza e inversione di ciclo, terzo rapporto annuale, Roma, feb.
- Federcasa Lombardia (2005), La riforma degli enti di edilizia residenziale pubblica, a cura di S. Grassia, Milano.
- Federcasa Lombardia (2004), I numeri della casa, a cura di A.M. Pozzo, Milano.
- Federcasa Lombardia (2007), Politiche della casa tra competizione e progetto, a cura di M. Bricocoli, E. Granata, D. Ponzini, P. Savoldi, Milano.
- Fondazione housing sociale (2004), Housing sociale in Lombardia, Quaderni, n. 1, dic.

- Fondazione housing sociale (2005), Di fronte alla questione abitativa, Quaderni n. 2, ott.
- Iacp (2003), Rapporto annuale sulle politiche della casa. Anno 2002, Milano, gen.
- Irer-Consiglio regionale Lombardia (2003), Verso l'edilizia sociale. Le politiche abitative in Lombardia tra nuovi bisogni e ridefinizione dell'azione pubblica, a cura di A. Tosi, Guerini, Milano, 2003.
- IReR, Il patrimonio abitativo in Lombardia. Interventi e investimenti per la valorizzazione, Guerini e Associati, Milano, 1998.
- IReR, Rapporto annuale sulle politiche della casa, Annuari 2002 e 2003, Milano, 2003 e 2004.
- Irer (2005), Le politiche per la casa: scenari e ipotesi strategiche, a cura di G. Gay, Guerini, Milano.
- Irer (2006), Le politiche per la casa in Lombardia. Analisi e proposte, a cura di G. Gay, Guerini, Milano.
- Osservatorio regionale sulla condizione abitativa (2005), Le azioni regionali: analisi dei finanziamenti e tipologia dei nuclei familiari, Regione Lombardia, Milano.
- Osservatorio regionale sulla condizione abitativa (2007e), La domanda abitativa in Lombardia, Regione Lombardia, Milano, dic.
- Rabaiotti G. (2004), "La ripresa della questione abitativa. Il senso di una domanda", Territorio, n. 29/30.
- Regione Lombardia, Osservatorio regionale sulla condizione abitativa. Le azioni regionali: analisi dei finanziamenti e tipologia dei nuclei familiari, Milano, 2005.
- Tosi A. (1994), Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa, Il Mulino, Bologna.
- Tosi A. (2004), Case, quartieri, abitanti, politiche, Clup, Milano, 2006.



## 5. Il Trasporto Pubblico Locale

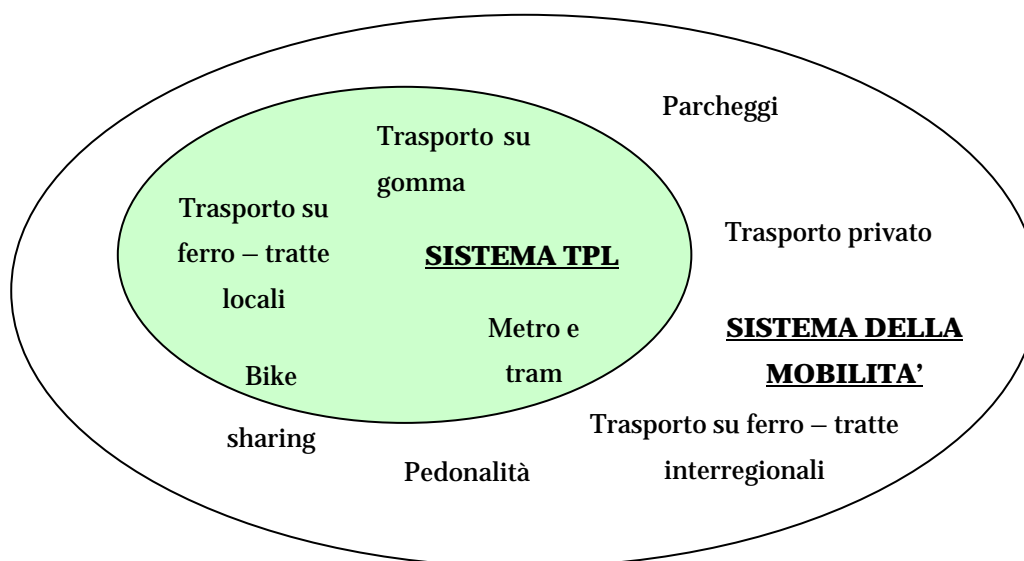
### 5.1 Inquadramento del settore e principali criticità

#### 5.1.1 Il TPL

Il Trasporto Pubblico Locale (TPL) è definito come l'insieme delle diverse modalità di trasporto pubblico che consentono l'esercizio del diritto alla mobilità dei cittadini su scala locale (urbana, provinciale e regionale). In quanto tale, il TPL ha forti implicazioni sul piano economico, sociale e ambientale. Si pensi, a puro titolo esemplificativo, all'impatto dei costi del trasporto sul costo di produzione di beni e servizi, al ruolo del trasporto pubblico nel garantire ai cittadini accessibilità alle risorse culturali ed alle opportunità economiche del territorio, al contributo potenziale alla riduzione dell'impatto ambientale se confrontato al trasporto privato (e.g. in termini di inquinamento atmosferico, acustico, consumi energetici...).

Da un punto di vista organizzativo, il TPL si configura come una rete aperta (e.g. Nijkamp & van Geenhuizen, 1997; Fu & Xin, 2007), i cui nodi sono in relazione tra loro, ma sono anche connessi a elementi esterni. Infatti, il TPL:

- ✓ è un sistema complesso, che comprende diversi sotto-sistemi, che interagiscono tra loro e le cui interazioni impattano sulle prestazioni del sistema stesso (e.g. trasporto ferroviario, trasporto su ferro, trasporto su gomma). I singoli sotto-sistemi possono subire delle modifiche, che, prese singolarmente, sono almeno in parte prevedibili e facilmente analizzabili, ma le cui implicazioni complessive sono solo parzialmente controllabili (e.g. Fu & Xin, 2007);
- ✓ è una componente fondamentale del più ampio sistema della mobilità, che, a sua volta, comprende tutto ciò che è in qualche modo in relazione con lo spostamento di persone e cose nella città e nel territorio: pedonalità, trasporto privato, sosta e parcheggi, sistemi per la mobilità sostenibile... (e.g. Lyons & Harman, 2002);



**Figura 1** – Il TPL e il sistema della mobilità

Proprio queste caratteristiche del sistema del TPL rendono estremamente importante il tema del coordinamento e dell'integrazione sia tra i diversi sotto-sistemi del TPL stesso, sia tra il TPL e le altre componenti del sistema della mobilità. Vista la complessità e l'ampiezza del tema, in questa sede, ci si focalizzerà in modo particolare sul coordinamento dei nodi interni della rete, analizzando soltanto gli aspetti più macroscopici delle interazioni verso l'esterno (e.g. trasporto privato).

Teoricamente, i ruoli dei diversi attori del TPL (regioni, enti locali, e gestori del servizio, che a loro volta includono i vettori del trasporto su ferro, del trasporto su gomma, consorzi ed ex-municipalizzate), e la relativa integrazione, sono definiti dalla normativa nazionale e regionale (si veda il paragrafo successivo). Tuttavia, a oltre 10 anni dall'introduzione della regolazione, il sistema presenta ancora forti smagliature, tanto che vi è una sensazione diffusa che vi siano numerose sinergie potenziali ancora non sfruttate. In questo contesto, l'impatto potenziale che può avere lo sviluppo di adeguati meccanismi di coordinamento appare molto significativo in quanto:

- ✓ i risultati del sistema del TPL dipendono dalle prestazioni del singolo attore coinvolto nella gestione e nella erogazione del servizio; e
- ✓ i risultati del singolo attore possono essere influenzati, anche in misura significativa, dalle scelte prese da altri attori del sistema.

Questa influenza reciproca rende necessarie almeno due forme di coordinamento.

Ad un primo livello, è fondamentale che si stabilisca il coordinamento informativo tra i diversi attori. Dal momento che i nodi della rete sono tra loro interrelati, ciascun soggetto deve essere tempestivamente informato delle modifiche che vengono implementate a livello di sistema e che

possono in qualche modo influenzare i suoi risultati, prima che queste vengano messe in atto. Si pensi, a titolo esemplificativo, al cambio degli orari su una linea che collega due aree gestite da operatori diversi. Se gli orari venissero gestiti dai due operatori in modo autonomo, il rischio di non programmare adeguatamente le coincidenze sarebbe molto elevato.

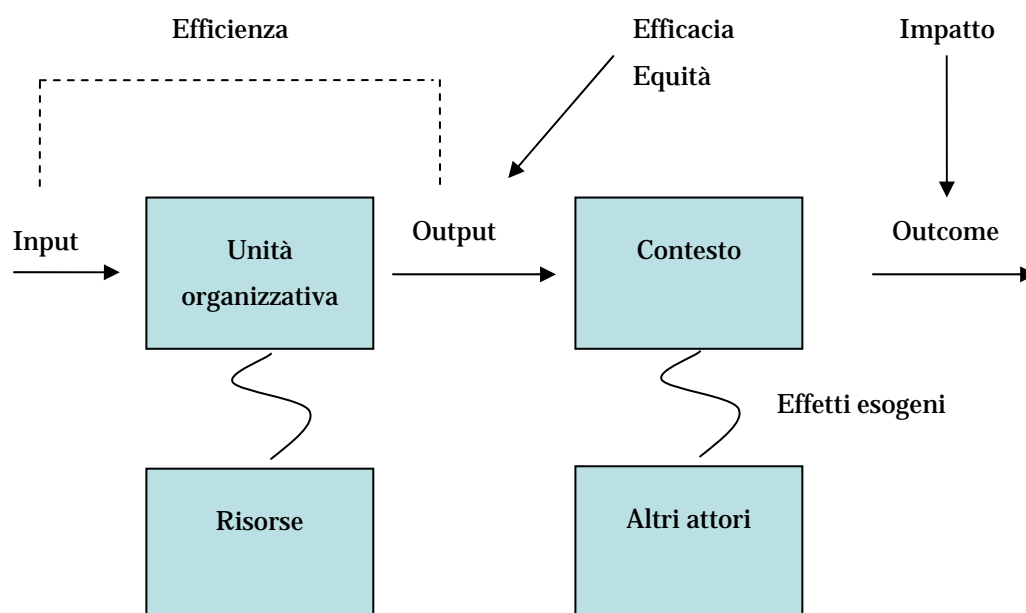
Ad un secondo livello, la fissazione degli obiettivi e la valutazione dei risultati conseguiti devono tener conto della dimensione di sistema (e.g. Nilsson, 2005; Lind & Thrane, 2005):

- ✓ in fase di pianificazione, quando si definiscono gli obiettivi, è importante fissare degli obiettivi di sistema, traducendoli opportunamente in obiettivi individuali per ciascun attore;
- ✓ in fase di misura delle prestazioni, è importante riuscire sia a misurare le prestazioni a livello di sistema, sia isolare le prestazioni del singolo attore per comprenderne le responsabilità specifiche e analizzare l'impatto del suo operato sul sistema nel suo complesso.

Nei paragrafi successivi, queste considerazioni vengono sviluppate con maggiore articolazione, discutendo dapprima l'insieme delle prestazioni che caratterizzano un sistema di TPL (1.1.2), quindi le modalità attraverso le quali l'integrazione può influenzare tali prestazioni (1.1.3).

### **5.1.2 Il quadro delle prestazioni del TPL**

In generale, il quadro delle prestazioni di un servizio pubblico, è rappresentabile attraverso lo schema di Figura 2 (Azzone, 2008).



**Figura 2** – Schema delle prestazioni (fonte: Azzone, 2008)

Nel seguito vengono descritte puntualmente le diverse prestazioni rappresentate nello schema:

- ✓ **Efficienza:** misura le modalità con cui le risorse (input) vengono utilizzate al fine di offrire servizi di trasporto pubblico (output).

Può essere espressa misurando le risorse vengono in termini economici (efficienza economica) o “fisici” (efficienza tecnica). L'efficienza economica del TPL è esprimibile quindi confrontando i costi sostenuti per l'erogazione del servizio con la popolazione residente; l'efficienza tecnica viene generalmente utilizzata per misurare la produttività di uno specifico fattore produttivo.: per il TPL, due tipi di risorse risultano particolarmente importanti: le persone (dipendenti) e i mezzi (veicoli a disposizione). Esempi di indicatori di efficienza tecnica sono quindi:

- Migliaia di passeggeri per dipendente;
- Migliaia di km percorsi per veicolo.

- ✓ **Efficacia:** è una misura delle caratteristiche dell'output ed in particolare del loro grado di coerenza con le aspettative degli utenti.

Le caratteristiche del servizio di TPL rilevanti per gli utenti sono molteplici (Cunningham et al., 1995; Ieda et al., 2000; Van Egmond et al., 2001; Eboli & Mazzulla, 2007). Tra queste, alcuni aspetti che sembrano essere particolarmente importanti sono l'estensione del servizio offerto, l'accessibilità, la climatizzazione delle vetture. Tali prestazioni possono essere misurate con i seguenti indicatori:

- Km rete urbana TPL/km rete stradale urbana;
- N. di linee rete urbana ogni 100 km di rete stradale urbana;
- N. di linee di rete urbana ogni 10.000 residenti;
- Percentuale di veicoli con pianale ribassato;
- Percentuale di veicoli climatizzati.

- ✓ **Equità:** è una misura della capacità del sistema di garantire la possibilità di accesso al servizio alle diverse fasce di utenti, compresi i soggetti più disagiati. Non si deve dimenticare, infatti, che il TPL è un servizio pubblico, e come tale deve garantire ai cittadini equità di trattamento. In questo senso, un indicatore significativo è il costo che un utente deve sostenere per usufruire del servizio base offerto dalla rete TPL, ossia il costo per un biglietto singolo.
- ✓ **Outcome:** gli indicatori di outcome misurano l'effetto di medio-lungo termine dell'output prodotto da un determinato servizio. Nel caso del TPL, l'outcome può essere rappresentato dall'incremento del numero di persone che si muovono con i mezzi pubblici, dalla riduzione del livello di inquinamento o dall'incremento del PIL prodotto in una certa area.

L'outcome è una prestazione particolarmente interessante ma difficile da monitorare in quanto dipende da una serie di fattori spesso sovrapposti, in cui il contributo della singola determinante è difficile da isolare, inoltre esiste uno sfasamento temporale tra l'azione amministrativa e la possibilità di misurare l'outcome di una politica. Perciò, in questa sede, si è scelto di fare riferimento ad alcuni indicatori "più semplici", che possono rappresentare una proxy dell'outcome, connessi al livello di utilizzo del TPL, e quindi al numero di persone che decidono di muoversi tramite i mezzi pubblici:

- Passeggeri totali su popolazione residente;
- Passeggeri totali su popolazione servita.
- ✓ Stato delle risorse: un'ultima dimensione di prestazione rilevante è relativa alla capacità di mantenere e migliorare il livello delle proprie risorse: umane, finanziarie, IT. Nel caso del TPL, una risorsa particolarmente rilevante è l'infrastruttura (i.e. la rete di trasporto). Un esempio di indicatore interessante in questo senso è il rapporto tra il totale degli investimenti per trasporti pubblici locali e il numero di residenti.

### ***5.1.3 Coordinamento, Integrazione e prestazioni del TPL***

L'effetto del coordinamento sulle prestazioni del TPL si articola principalmente in cinque leve:

- ✓ Integrazione tariffaria;
- ✓ Integrazione orari/corse;
- ✓ Integrazione informazioni;
- ✓ Integrazione con altri elementi del sistema della mobilità;
- ✓ Assetto istituzionale.

#### *Integrazione tariffaria*

L'idea alla base della tariffazione integrata è di consentire all'utente di muoversi sulle diverse direttrici interurbane ed urbane utilizzando il medesimo titolo di viaggio a prescindere dalla società che gestisce la specifica linea. Questo tipo di integrazione può contribuire a migliorare le prestazioni del TPL in relazione a diverse prestazioni del sistema:

- ✓ Efficacia: all'utente viene richiesto l'acquisto di un unico titolo di viaggio, garantendo modalità di accesso più semplici e meno costose;
- ✓ Equità: vengono ridotti i costi di accesso al servizio per gli utenti che devono percorrere tratte gestite da operatori diversi;

- ✓ Outcome: attraverso la semplificazione della gestione dei titoli di viaggio, si può indurre un maggior numero di utenti a muoversi tramite i mezzi pubblici.

#### *Integrazione orari-corse*

Le aree del territorio milanese sono in genere servite da diversi gestori che possono definire in modo relativamente autonomo linee e orari (si veda paragrafo 1.3). Tuttavia, l'opportuna integrazione degli orari e delle linee che congiungono territori gestiti da operatori diversi è fondamentale per garantire l'esistenza di coincidenze e interscambi per gli utenti. Questo tipo di integrazione può contribuire a migliorare le prestazioni del TPL in relazione a diverse prestazioni:

- ✓ Efficacia: si garantisce agli utenti che si muovono attraverso aree gestite da più operatori l'esistenza di coincidenze e interscambi e quindi un servizio qualitativamente migliore;
- ✓ Outcome: facilitando il raggiungimento di aree più "lontane", si può indurre un maggior numero di utenti a muoversi tramite i mezzi pubblici.

#### *Integrazione informazioni*

L'integrazione delle informazioni presuppone che i diversi attori del TPL garantiscano un adeguato scambio informativo sia all'interno della rete, verso gli altri gestori, sia all'esterno, quindi verso l'utente. Questo tipo di integrazione può contribuire a migliorare le prestazioni del TPL in relazione a:

- ✓ Efficacia: da una parte, si garantisce all'utente un più facile accesso al servizio, dall'altra, si può agevolare una migliore pianificazione del servizio, assicurando una migliore qualità del servizio erogato;
- ✓ Outcome: attraverso l'erogazione di un servizio migliore, si può indurre un maggior numero di utenti a muoversi tramite i mezzi pubblici.

#### *Integrazione con altri elementi del sistema della mobilità*

Come evidenziato in precedenza, il TPL è parte del più ampio sistema della mobilità, che comprende pedonalità, trasporto privato, sosta e parcheggi,... Garantire un miglior coordinamento ed integrazione del TPL con gli altri elementi di questo sistema (in particolare, trasporto privato e parcheggi) può consentire lo sfruttamento di alcune sinergie positive, migliorando le prestazioni del sistema del TPL in termini di:

- ✓ Efficacia: garantendo all'utente una maggiore accessibilità al servizio;

- ✓ **Equità:** dando la possibilità di accedere al sistema anche agli utenti che si muovono con mezzi di trasporto privati, provenendo da aree distanti (ad esempio tramite il coordinamento con i parcheggi in corrispondenza delle aree di accesso nel centro cittadino);
- ✓ **Outcome:** attraverso un opportuno coordinamento del TPL con i punti di snodo del traffico privato si può indurre un maggior numero di utenti a muoversi tramite i mezzi pubblici.

#### *Assetto istituzionale*

L'assetto istituzionale rappresenta il modo in cui il sistema del TPL è organizzato e gestito. L'assetto istituzionale è definito almeno in parte dal quadro normativo (si veda paragrafo 1.2). Si tratta di un aspetto estremamente delicato in quanto può influenzare la possibilità di sfruttare le altre leve descritte in precedenza e, al tempo stesso, può essere usato come leva per il miglioramento di tutte le prestazioni del servizio:

- ✓ **Efficienza:** attraverso una riduzione dei costi di gestione del servizio (ad esempio grazie allo sfruttamento di economie di scala);
- ✓ **Efficacia:** in termini di ampiezza dell'offerta e tipo di servizio erogato (accessibilità, sicurezza...);
- ✓ **Equità:** garantendo il rispetto di determinati vincoli, ad esempio in relazione a tratte magari diseconomiche ma che servono fasce deboli della popolazione;
- ✓ **Outcome:** in quanto attraverso l'erogazione di un servizio migliore, si può indurre un maggior numero di utenti a muoversi tramite i mezzi pubblici;
- ✓ **Stato delle risorse:** incentivando gli investimenti nelle infrastrutture.

	<b>Efficienza</b>	<b>Efficacia</b>	<b>Equità</b>	<b>Outcome</b>	<b>Stato risorse</b>
<b>Integrazione tariffaria</b>		X	X	X	
<b>Integrazione orari/corse</b>		X		X	
<b>Integrazione informazioni</b>		X		X	
<b>Integrazione con altri elementi del sistema della mobilità</b>		X	X	X	
<b>Assetto istituzionale</b>	X	X	X	X	X

**Figura 3** – Schema delle prestazioni

Da ultimo è necessario sottolineare che il modello qui presentato è un modello statico. Tuttavia le stesse leve possono essere utilizzate per migliorare le prestazioni del sistema in un contesto dinamico.

## **5.2 Il quadro normativo**

Il vasto piano di riforme che ha caratterizzato, negli anni '90, le amministrazioni e i servizi pubblici nel nostro Paese, ha modificato in modo sostanziale il quadro normativo del TPL. Nel seguito, in particolare, vengono analizzati sinteticamente il quadro normativo nazionale (1.2.1) e gli interventi che ne sono seguiti specificamente in Lombardia (1.2.2).

### ***5.2.1 La riforma del TPL a livello nazionale***

A livello nazionale, i principali riferimenti normativi sono:

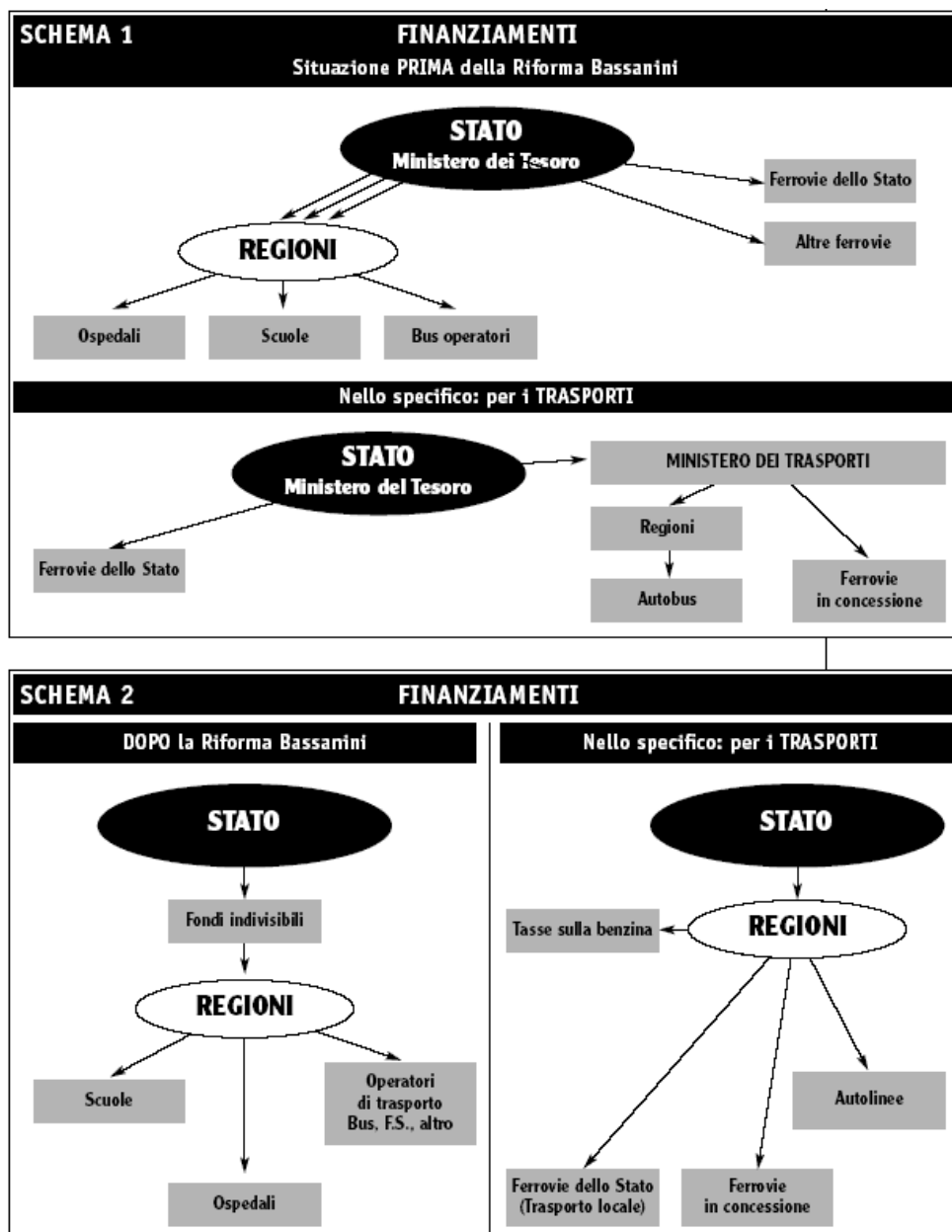
- ✓ la legge 549/1995 (Legge Bassanini),
- ✓ il D. lgs. 422/1997 (Decreto Burlando) e il successivo D.lgs. 400/99

#### *Legge 549/1995 (Legge Bassanini)*

La legge 549/1995 (Legge Bassanini) ha avviato la riforma del TPL conferendo alle Regioni autonomia finanziaria in materia a partire dal 1996.

Con la Legge Bassanini, è mutato il quadro che disciplina il trasferimento delle risorse finanziarie da parte dello Stato alle Regioni e, conseguentemente, ai gestori dei servizi pubblici in generale e dei servizi di trasporto in particolare. I due schemi che seguono illustrano graficamente questo cambiamento, indicando la situazione dei finanziamenti prima e dopo la riforma Bassanini.





**Figura 4** – Schema Legge Bassanini

*D. lgs. 422/1997 (Decreto Burlando)*

Il Decreto Burlando e il successivo D.lgs. 400/99 hanno invece segnato l'introduzione di due principi cardine:

- ✓ il trasferimento delle competenze legislative dallo Stato alle Regioni e agli Enti Locali, avvicinando il centro decisionale all'utenza in modo da avere un'offerta più orientata alle esigenze della collettività locale;
- ✓ l'introduzione di meccanismi di gara per l'affidamento del servizio per superare il meccanismo di concessione del servizio dall'Ente Locale all'azienda, normalmente di

proprietà dell'Ente stesso, che operava in condizioni di monopolio di fatto, senza rischio di fallimento e quindi senza spinte all'efficienza gestionale.

A corollario di questi due capisaldi, la riforma ha introdotto anche:

- ✓ l'obbligo di trasformazione delle aziende speciali e consortili in S.p.A. o cooperative;
- ✓ la separazione della funzione di programmazione (attribuita all'Ente Locale) da quella di produzione del servizio (propria dell'azienda);
- ✓ l'obbligo di regolare i rapporti tra regolatore e gestore attraverso un contratto di servizio.

La legislazione nazionale ha successivamente apportato alla riforma iniziale alcune modifiche, che a detta di alcuni operatori ne hanno limitato l'effettiva attuazione. In particolare, l'art. 14 della finanziaria del 2004 ha eliminato l'obbligo di gara, reintroducendo la possibilità di affidamento diretto alle società per azioni pubbliche.

### **5.2.2 Quadro normativo nella Regione Lombardia**

L'attuazione della riforma Bassanini-Burlando è demandata alle singole regioni, ciascuna delle quali deve determinare, in conformità al proprio ordinamento, le funzioni amministrative da esercitare a livello regionale, e conferire tutte le altre funzioni agli Enti Locali.

In Lombardia, le scelte principali sono contenute ne:

- ✓ la Legge Regionale n.22/1998, con cui Regione Lombardia ha proceduto ad una prima riforma del trasporto pubblico locale e la Legge Regionale n.1/2000 (contenente alcune modifiche alla l.r. n. 22/1998);
- ✓ il Patto per il TPL firmato nel novembre del 2008.

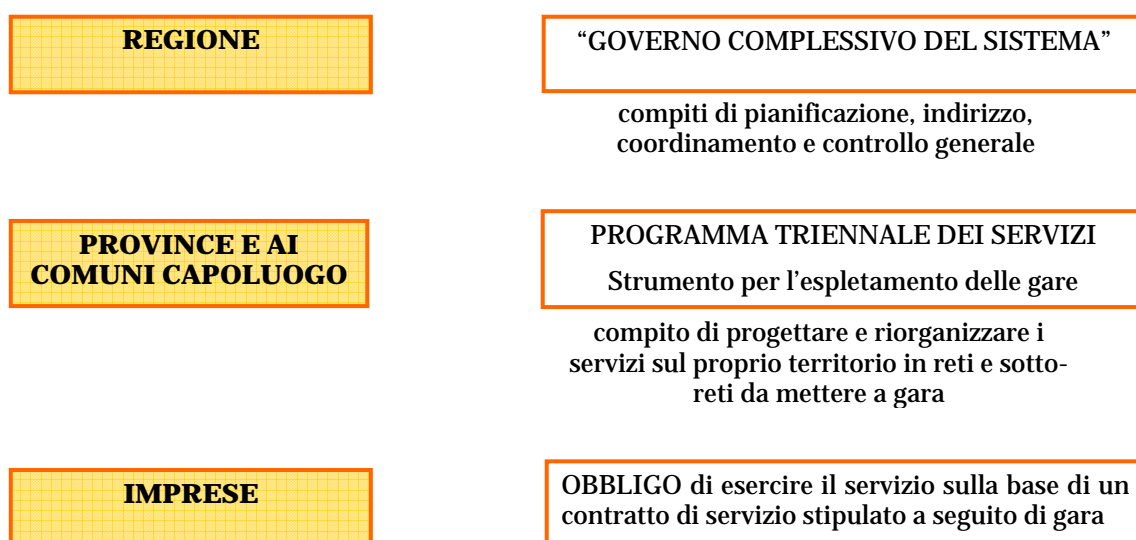
#### *Leggi Regionali n. 22/1998 e n. 1/2000*

La l.r. 22 del 29 ottobre 1998 ha segnato l'avvio dell'attuazione del processo di riforma del TPL in Lombardia. Le specifiche finalità della l.r. 22/98 sono state principalmente tre:

1. garantire la programmazione della Regione e degli Enti Locali, promuovendo:
  - lo sviluppo delle reti infrastrutturali e dei servizi di trasporto;
  - interventi finalizzati al riequilibrio modale attraverso il coordinamento dei sistemi di trasporto;
  - l'integrazione tariffaria;
  - l'adozione di sistemi tariffari trasparenti e la difesa delle fasce più deboli;
  - il miglioramento della vivibilità urbana e della salvaguardia dell'ambiente;

- la funzionalità e la qualità del sistema infrastrutturale mediante l'ottimizzazione delle risorse finanziarie disponibili;
  - il superamento degli assetti monopolistici e l'introduzione di regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto;
  - la trasformazione delle aziende speciali o consorzi in società per azioni, ovvero in cooperative;
  - il monitoraggio della mobilità regionale, favorendo lo scambio delle informazioni tra la Regione, gli Enti Locali, le aziende di trasporto e gli utenti dei servizi;
  - il coordinamento del comparto trasporti con quello delle Regioni confinanti mediante la sottoscrizione degli accordi di programma;
2. il conferimento a Province, Comuni, altri Enti Locali di tutte le funzioni ed i compiti in materia di trasporto pubblico locale che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, nel rispetto dei principi della l. 59/97;
  3. la tutela dei diritti dei cittadini e dell'utenza, per quanto concerne la quantità, la qualità e l'efficacia dei servizi di trasporto pubblico, nel rispetto delle regole della concorrenza, nonché il controllo delle politiche tariffarie attraverso l'istituzione dell'Autorità regionale garante per i servizi di trasporto pubblico locale.

La Legge Regionale 22/1998 e la successiva Legge Regionale n. 1/2000 hanno definito in modo chiaro i ruoli da attribuire ai diversi attori del sistema del TPL, individuando nella Regione il perno del sistema, responsabile di promuovere il coordinamento tra gli enti locali e tra questi e la regione stessa (si veda lo schema successivo).



**Figura 5** – Legge Regionale 22/1998

Punto fondamentale del disegno di riforma del settore è l'introduzione di elementi di concorrenzialità nel mercato del trasporto pubblico locale. Per far questo si è pensato di promuovere l'affidamento dei servizi mediante gara di appalto e di accelerare il processo di trasformazione delle aziende speciali derivanti dalle ex-municipalizzate in società di capitale. Il processo di separazione dei ruoli tra ente regolatore e gestore dei servizi prosegue poi con l'obbligo per il Comune proprietario di tutte le quote della S.p.A. così istituita, a non restare socio unico per più di due anni.

I primi esiti di tale processo sono stati la definizione del livello dei servizi minimi il cui costo era da porsi a carico del bilancio regionale (D.G.R. 1° marzo 2000) e la consultazione con le organizzazioni sindacali ed i rappresentanti delle associazioni di categoria.

Sulla base della proposta di indirizzi per il Piano regionale della mobilità e dei trasporti (D.G.R. 1° marzo 2000) e del supporto agli adempimenti amministrativi fornito a comuni capoluogo e province in merito ai bandi di gara, capitolati, contratti-tipo, gli enti affidatari dei conferimenti hanno provveduto all'avvio delle procedure programmatiche (programmi triennali dei servizi) e concorsuali per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale.

### *Il Patto per il Trasporto pubblico locale*

Il secondo pilastro della riforma del TPL in Lombardia è rappresentato dal "Patto per il Trasporto Pubblico Locale" firmato nel 2008, frutto del Tavolo di lavoro promosso dalla Regione nel dicembre del 2007, a cui hanno partecipato tutti gli attori del sistema del TPL. Il "Patto per il Trasporto Pubblico Locale" è stato sottoscritto da Regione Lombardia - Province - Comuni Capoluogo – ANCI Lombardia - Associazioni e imprese di TPL - Imprese ferroviarie - Gestori dell'infrastruttura ferroviaria - Sindacati Confederali e del settore dei trasporti - Associazioni di utenti, consumatori e pendolari.

Tale documento si articola in due parti che definiscono rispettivamente il quadro economico-finanziario per garantire le risorse necessarie allo sviluppo del trasporto pubblico locale e le linee guida per la riforma del settore.

La prima parte delinea il quadro delle risorse economico-finanziarie per il sostegno e lo sviluppo del settore del TPL. In particolare:

- ✓ vengono ripartite le risorse messe a disposizione della Finanziaria del 2008 tra LeNORD/Ferrovienord e le aziende di TPL automobilistico in proporzione alle quote storiche, e tra queste ultime aziende in proporzione alle percorrenze a contratto;
- ✓ le aziende firmatarie si impegnano a rinunciare alle pretese relative alle competenze per il periodo antecedente la data di sottoscrizione del "Patto per il TPL". Si tratta della rinuncia a

potenziali contenziosi per circa 400 mln €, di cui circa 152 mln € relativi a diffide e ricorsi già presentati;

- ✓ A sua volta, la Regione si impegna a :
  - garantire per il prossimo triennio l'indicizzazione dei corrispettivi coerentemente al tasso relativo al Patto di stabilità previsto dalle leggi finanziarie dello Stato (pari al 2.3% per il 2009) e a riconoscere parzialmente l'aliquota Iva per i contratti di servizio stipulati dagli Enti Locali;
  - proseguire il finanziamento volto a rinnovare e potenziare il parco rotabile ferroviario e automobilistico, impegnando circa 120 mln € per l'acquisto di nuovi autobus e almeno 30 mln € per nuovi treni (oltre a 750 mln € già spesi);
  - finanziare i nuovi servizi - prioritariamente le linee ferroviarie suburbane e regionali - fino a un valore di circa 189 mln € all'orizzonte 2015.

La seconda parte del documento delinea la riforma del TPL con l'obiettivo della messa a regime a partire dal 2011. In particolare la riforma prevede di:

- ✓ progettare i servizi di TPL in un'ottica integrata e intermodale, ponendo l'integrazione tariffaria tra gli obiettivi prioritari della riforma;
- ✓ definire una politica tariffaria che consentirà ai cittadini lombardi di viaggiare su tutta la rete con nuovi titoli di viaggio integrati a partire dal 2009 per l'area metropolitana milanese servita dalle Linee S.
- ✓ garantire adeguamenti tariffari che correlano il recupero dell'inflazione solo in caso di un effettivo miglioramento della qualità del servizio (puntualità, frequenza, quantità di servizio offerto, regolarità, età media del materiale rotabile, integrazione modale e tariffaria, sicurezza, customer satisfaction, qualità percepita);
- ✓ ripartire il territorio regionale in sette bacini provinciali o sovra provinciali (l'ipotesi di riferimento è Bergamo, Brescia, Como e Varese, Cremona e Mantova, Lecco e Sondrio, Lodi e Pavia, Milano e Monza). La Regione Lombardia stabilirà l'articolazione effettiva dei bacini nella legge regionale di riforma del TPL nel rispetto dei seguenti principi:
  - creazione, sulla base dei confini amministrativi e considerando i flussi di origine e destinazione della mobilità, di bacini provinciali che siano in grado di garantire un significativo miglioramento dell'organizzazione dei servizi;
  - integrazione, all'interno del singolo bacino, delle diverse tipologie di servizi classificati come urbani, di area urbana ed interurbani, in coerenza con i servizi ferroviari attuali e prospettici.
- ✓ creare in ogni bacino provinciale o sovra provinciale un'Agenzia partecipata dagli Enti Locali, con funzioni di pianificazione, organizzazione, gestione e controllo dei servizi di TPL.

L'Agenzia dialogherà con la Regione per garantire il coordinamento di reti e tariffe (anche con le ferrovie);

- ✓ mantenere in capo alla Regione le funzioni in materia di servizi ferroviari, fermo restando lo sviluppo coordinato dei progetti con gli Enti locali e le Agenzie interessati.

Attualmente, sulla base dei contenuti del patto, è in via di definizione la Legge Regionale per la riforma del TPL, da portare all'approvazione della Giunta Regionale.

### **5.3 Il TPL nell'area di Milano**

In questa sezione, vengono presentate più specificamente le caratteristiche del sistema del TPL nell'area di Milano, in termini di attori (1.3.1), dati quantitativi e prestazioni (1.3.2).

#### ***5.3.1 Gli attori***

I diversi attori coinvolti nel sistema del TPL, possono essere suddivisi tra istituzioni ed enti gestori, che a loro volta si articolano in gestori del trasporto su ferro e gestori del trasporto su gomma.

#### Le istituzioni

##### *La Regione*

L'attività svolta dalla Regione può essere sintetizzata in cinque punti principali:

- ✓ programmazione: accordi con gli EE.LL., approvazione dei PTS (Programma Triennale dei Servizi), assegnazione delle risorse finanziarie agli enti locali per i servizi minimi ;
- ✓ coordinamento: progettazione e realizzazione delle procedure concorsuali;
- ✓ indirizzo: definizione delle politiche tariffarie;
- ✓ investimenti: rinnovo parco autobus, infrastrutture e nuove tecnologie;
- ✓ monitoraggio: sistema di monitoraggio condiviso con gli enti locali.

### *Provincia e Comuni capoluogo*

Provincia e Comuni capoluogo sono invece responsabili di definire il PTS, che rappresenta lo strumento principale per l'espletamento delle gare. Tale programma traduce le linee guida strategiche definite dalla Regione in indirizzi operativi. Nello specifico il programma stabilisce:

- ✓ l'assetto dell'offerta dei servizi di competenza provinciale, ovvero dei servizi interurbani e regionali, dei servizi finalizzati, di linea e non di linea, effettuati con modalità particolari in aree a domanda debole e dei servizi su impianti fissi e su sistemi a guida vincolata;
- ✓ l'individuazione dei servizi di area urbana (di competenza del Comune capoluogo);
- ✓ le reti oggetto dei contratti di servizio e gli ambiti territoriali a domanda debole;
- ✓ la ripartizione delle risorse finanziarie tra le reti oggetto dei contratti di servizio;
- ✓ gli eventuali servizi aggiuntivi ai servizi minimi a carico del bilancio provinciale.

Il processo di definizione dei programmi triennali dei trasporti si articola in quattro fasi che vedono il coinvolgimento di Regione, per la fase di pianificazione e Provincia e Comuni capoluogo per la parte operativa. Dapprima vengono individuati da parte della Regione gli obiettivi da perseguirsi nell'arco di validità dei contratti di servizio sottoscritti a seguito di gare; vengono poi definiti gli indirizzi regionali per le gare, viene delineato uno schema tipo di capitolato e di contratto di servizio tipo ed infine viene definita l'architettura del sistema di monitoraggio.

### *Gli attori del trasporto su ferro*

Il trasporto su ferro vede coinvolti tre attori: Ferrovie Nord Spa, Trenitalia Spa e ATM Spa. Il trasporto su ferro include i seguenti servizi:

- ✓ Linee ferroviarie regionali (linee R), gestite da Trenitalia e LeNord;
- ✓ Linee Suburbane (linee S), gestite da Trenitalia, e LeNord;
- ✓ Linee Metropolitane, gestite da ATM;
- ✓ Linee tramviarie, gestite da ATM;
- ✓ Metropolitana Leggera Automatica (MeLA), che collega la stazione di Cascina Gobba con l'Ospedale San Raffaele, gestita sempre da ATM.

**Ferrovie Nord Spa** è una società appartenente al gruppo FNM, la cui maggioranza azionaria è detenuta dalla Regione Lombardia. Ferrovie Nord è responsabile del trasporto ferroviario regionale, delle linee S, e del servizio Malpensa Express che collega la stazione di Cadorna con l'aeroporto di Malpensa. Il servizio Malpensa Express rappresenta l'unico collegamento ferroviario con l'aeroporto.

<b>LINEE</b>	
Trasporto regionale	Canzo/Asso - Milano Cadorna
	Como - Milano Cadorna
	Laveno Mombello - Milano Cadorna
	Novara - Milano Cadorna
Trasporto suburbano Milano (linee S)	S1- Saronno - Milano Rogoredo
	S2- Mariano Comense - Milano Rogoredo
	S2/ Seveso - Milano Rogoredo
	S3- Saronno - Milano Cadorna
	S4- Camnago - Seveso - Milano Cadorna
	S5- Varese - Gallarate - Pioltello
	S10- Milano Bovisa - Milano Rogoredo
Malpensa Express	Milano - Malpensa

**Figura 6** – Le linee gestite da Ferrovie Nord

**Trenitalia Spa**, società controllata al 100% dal gruppo Ferrovie dello Stato Spa, nasce nel 2000 dallo scorporo della vecchia FS S.p.A. in seguito alla direttiva europea che prevedeva la separazione tra imprese che operano come vettori e gestori delle reti infrastrutturali (in questo caso RFI S.p.A.) in modo da aprire il mercato alla libera concorrenza tra le aziende che si occupano del traffico.

Nel territorio metropolitano di Milano, le linee di competenza di Trenitalia sono le tratte Regionali e alcune delle linee suburbane. Il dettaglio nella seguente tabella:



LINEE	
Trasporto regionale	Varese - Milano Porta Garibaldi
	Magenta - Milano
	Como - Milano Porta Garibaldi
	Voghera - Milano Centrale
	Sesto Calende - Milano Centrale
	Milano Centrale - Santo Stefano Lodigiano
	Mortara - Milano Porta Genova
	Milano Centrale - Lecco
	Milano - Bergamo
	Milano - Desenzano del Garda
Trasporto suburbano Milano (linee S)	S6- Milano Rogoredo - Novara
	S5- Varese - Gallarate - Pioltello
	S9- Milano San Cristoforo - Seregno

**Figura 7** – Le linee gestite da Trenitalia.

**Azienda Trasporti Milanesi** (ATM Spa), è la società pubblica del Comune di Milano che gestisce il trasporto nel capoluogo. Nell'ambito del trasporto su ferro gestisce le tre linee della metropolitana, le 20 linee tramviarie e 3 linee filoviarie, e il servizio di collegamento Cascina Gobba San Raffaele.

A questo occorre aggiungere anche la gestione del trasporto pubblico su gomma nel comune di Milano e nella zona suburbana circostante.

Ad oggi, il ruolo di ATM è centrale nella gestione dei trasporti e della mobilità a Milano in quanto, oltre a gestire il trasporto su ferro,

- ✓ gestisce il trasporto su gomma nel territorio urbano e suburbano;
- ✓ attraverso la società NET (Milano Nord Est Trasporti) gestisce il trasporto su gomma nell'area nord est di Milano;
- ✓ gestisce i parcheggi e le aree di sosta nel territorio comunale;
- ✓ gestisce il sistema tariffario integrato SITAM.

Lo schema successivo sintetizza il tipo di servizio fornito da ciascun gestore. Mentre il trasporto metropolitano è interamente gestito da ATM, linee Regionali e linee Suburbane sono quelle



maggiormente critiche, in quanto caratterizzate dalla presenza di tutti i gestori su ferro. Anche qui emerge quindi la necessità di cooperazione tra le parti per l'erogazione del servizio

Gestore	Servizio
Ferrovie Nord Spa	Trasporto Regionale (linee R)
	Trasporto Suburbano (linee S)
	Malpensa Express
Trenitalia Spa	Trasporto Regionale (linee R)
	Trasporto Suburbano (linee S)
ATM	Trasporto Suburbano (linee S)
	Trasporto Metropolitano (linee M)
	People Mover

**Figura 8** – Gli attori su ferro

### *Gli attori del trasporto su gomma*

Il trasporto pubblico su gomma comprende 4 tipologie differenti di servizi:

- ✓ Comunali: svolti nell'ambito di un territorio di un comune;
- ✓ Di area urbana: che collegano i capoluoghi di provincia con i comuni ad essi conurbati e che si caratterizzano per una forte penetrazione dei servizi nel territorio degli stessi con elevata frequenza e densità di fermate;
- ✓ Interurbani: svolti nel territorio di più comuni non rientranti nella fattispecie di area urbana;
- ✓ Regionali: interurbani che collegano sedi di significative funzioni territoriali, ad integrazione del servizio ferroviario regionale o a copertura delle relazioni non servite dalla ferrovia, in grado di offrire un livello di servizio qualitativamente e quantitativamente elevato.

Mentre il territorio urbano di Milano è servito da un unico gestore, ATM, la situazione nell'intera provincia è più complessa, in quanto caratterizzata dalla presenza di una molteplicità di attori.

Il territorio di competenza della provincia comprende:

- ✓ 121 linee in concessione;
- ✓ 18 aziende esercenti;
- ✓ una rete sviluppata su 4.100 km;
- ✓ una percorrenza annua quantificabile in 30 milioni di bus – km.

(fonte: provincia di Milano)

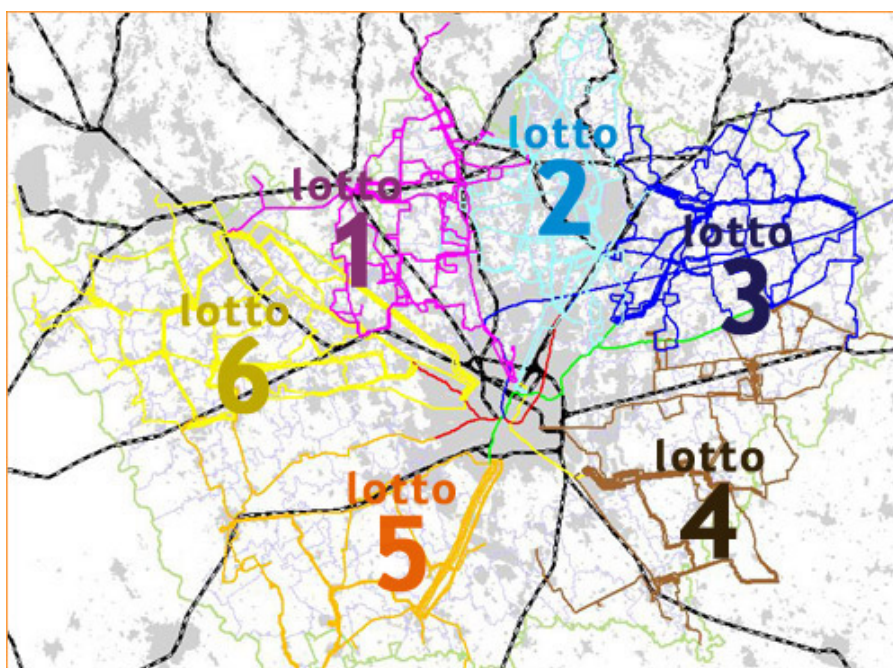
Per quanto riguarda le linee extra-urbane, la provincia ha provveduto a suddividere il territorio in 6 lotti messi a gara. La dimensione della rete soggetta a gara era pari a 33.700.000 bus-Km (Fonte: Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, Nr. 27/2002).

Come previsto dal capitolato di gara (cfr. Bollettino Ufficiale Regione Lombardia, 2002), l'affidamento della stessa gara ha durata di **7 anni** a decorrere dal 01/01/2003. Nella pratica poi le scadenze non sono state rispettate e le gare si sono svolte nel 2005.

Nella valutazione delle offerte di gara sono considerati tre elementi (fatto 100 il punteggio massimo attribuibile):

- ✓ Economico (prezzo, quantità del servizio): min 50 punti;
- ✓ Qualità (mezzi, servizio, informazione): in relazione alla definizione del punteggio attribuito all'elemento economico e agli obiettivi prefissati nel capitolato;
- ✓ Altri fattori: 5-10 punti (punteggio massimo consigliato)

Nel grafico successivo è riportata la suddivisione dei lotti messi a gara.



**Figura 9** – I lotti assegnati dalla provincia

I risultati delle gare:

- ✓ Lotto 2- Area Nord: Brianza Trasporti Scarl;
- ✓ Lotto 3- Area Nord Est: NET (Nord Est Trasporti) ;
- ✓ Lotto4- Area Sud Est: Milano Sud Est Trasporti;
- ✓ Lotto 6- Area Ovest: Movibus Srl.

Più complessa la realtà per i lotti 1 e 5, che sono ancora in corso di aggiudicazione e pertanto, caratterizzati dalla presenza di molteplici attori:

- ✓ Lotto 1- Area Nord Ovest: SILA, ATM Spa, Air Pullman Spa, Autoservizi Broggi Carlo, Caronte Srl, Comune di Pogliano Milanese, Comune di Senago, Figerio Sas e STIE Spa;
- ✓ Lotto 5- Area Sud Ovest: ATINOM (Azienda Trasporti Intercomunali Nord Ovest Milano), Autoservizi Cervi Attilio, Autoservizi Chierico, GTM Spa (Groane Trasporti e Mobilità), Autoservizi Restelli Martino Srl e Servizi Grugni Snc.

Il quadro presentato si complica ulteriormente se si vanno ad aggiungere i gestori delle autolinee che non sono di competenza della provincia di Milano, ma che prestano ugualmente servizio nel territorio. Tali gestori sono:

- ✓ ASF Autolinee che svolge servizio a Como, ma la linea C80 arriva fino alla periferia di Milano;
- ✓ SAL Srl che gestisce il TPL a Lecco e provincia con 4 linee (D70, D80, D60 e D83c) che arrivano fino alla periferia del capoluogo lombardo;
- ✓ Zani Evaristo Srl, che è attiva nelle provincie di Lecco, Bergamo e Milano;
- ✓ Adda Trasporti Scarl, società consortile che gestisce il trasporto a Crema con 5 linee (23, 31, 34, 34a e 35) che arrivano fino a Milano;
- ✓ SAB Autoservizi, che gestisce il trasporto di Bergamo e provincia con 4 linee (F, E, T10,V e Z) che interessano Milano;
- ✓ Lomellina Trasporti SCarl, società consortile della Lomellina che arriva fino a Milano con 3 linee (115, 133 e 200);
- ✓ LINE Spa, che opera nel lodigiano, arrivando fino a Milano con 3 linee;
- ✓ AMP Snc, gestore di autolinee private (ma sempre integrate nel sistema tariffario SITAM); nello specifico si occupa del collegamento Milano Famagosta – Basiglio Tratto Via Mazzocchi – Ist. Clinico Humanitas direzione Basiglio;
- ✓ SAPO(Società Autoservizi pubblici Oltrepò) Spa, che gestisce il TPL nella zona dell'Oltrepò, ma con la linea Linea 72(Arena Po'- Pavia – Milano) arriva fino al capoluogo lombardo;
- ✓ STAR Lodi Spa, gestisce il trasporto a Lodi e provincia arrivando fino a Milano con sette linee;
- ✓ Autostradale Srl che collega quotidianamente Milano con Torino.

Questo sottolinea come sia necessaria un'integrazione e una cooperazione anche con tutti quei gestori che, pur non essendo di competenza della provincia, servono anche il territorio milanese.

Di seguito si vogliono sinteticamente presentare le quattro società aggiudicatrici dei lotti messi a gara dalla Provincia.



## **Brianza Trasporti Scarl**

E' una SCARL (Società consortile a responsabilità limitata) costituitasi il 1 novembre 2007 tra tre aziende:

- ✓ TPM (Trasporto Pubblico Monzese), partecipata e controllata al 100% dal comune di Monza; gestisce il servizio urbano di Monza;
- ✓ CTNM (Compagnia Trasporti Nord Milano), consorzio di 35 comuni nell'area nord di Milano che ha trasferito ad Autoguidovie Spa (AGI) la propria attività;
- ✓ Autoguidovie Spa (AGI), gestisce autolinee in concessione da Provincia Milano, Comune Milano e San Donato (solo per citare l'area di Milano).

Gestisce il trasporto nel lotto 2 della Provincia; quindi a Monza e limitrofi (anche Milano). Le linee sono 25, mentre i comuni serviti sono 39, di cui 35 in provincia di Milano, 1 in provincia di Como e 2 in provincia di Lecco.

Il sistema tariffario è un mix tra SITAM (Sistema Integrato Tariffario Area Milanese) e TPM per i servizi gestiti da TPM.

## **Milano Nord Est Trasporti**

Milano Nord Est Trasporti (NET) è una S.r.l che gestisce il servizio su gomma nel lotto 3 della Provincia dal 1 gennaio 2008. I comuni serviti in provincia di Milano sono 44 con 23 linee. NET è una società del gruppo ATM Spa; pertanto le linee gestite sono integrate nel SITAM, che offre biglietti e abbonamenti settimanali, mensili e annuali di tipo interurbano e cumulativo.

## **Milano Sud Est Trasporti**

Milano Sud Est Trasporti è un'unità operativa di Autoguidovie Spa che si è aggiudicata l'appalto per la gestione del servizio nel lotto 4 della provincia a partire dal 2007. Possiede 21 autolinee e serve 43 comuni, di cui 35 in Provincia di Milano.

Le tariffe sono integrate nel SITAM.

## **Movibus**

Movibus Srl nasce a seguito dell'esito della gara indetta dalla provincia di Milano dall'aggregazione dei servizi e delle risorse di STIE SpA (con il 52,35% del capitale), ATM SpA (con il 26,18%) ed ATINOM SpA (con il 21,46%) raccogliendo l'eredità delle tre importanti realtà di trasporti da cui nasce.

Dal 1 Luglio 2008 e per i prossimi 7 anni Movibus gestirà il servizio di Trasporto Pubblico Locale nell'area Ovest della Provincia di Milano, gestendo 28 linee interurbane, che interessano quasi 60 comuni dell'area Legnanese, Magentina e di Busto Garolfo. Con 900 fermate sul territorio e circa 400 punti vendita per i biglietti.



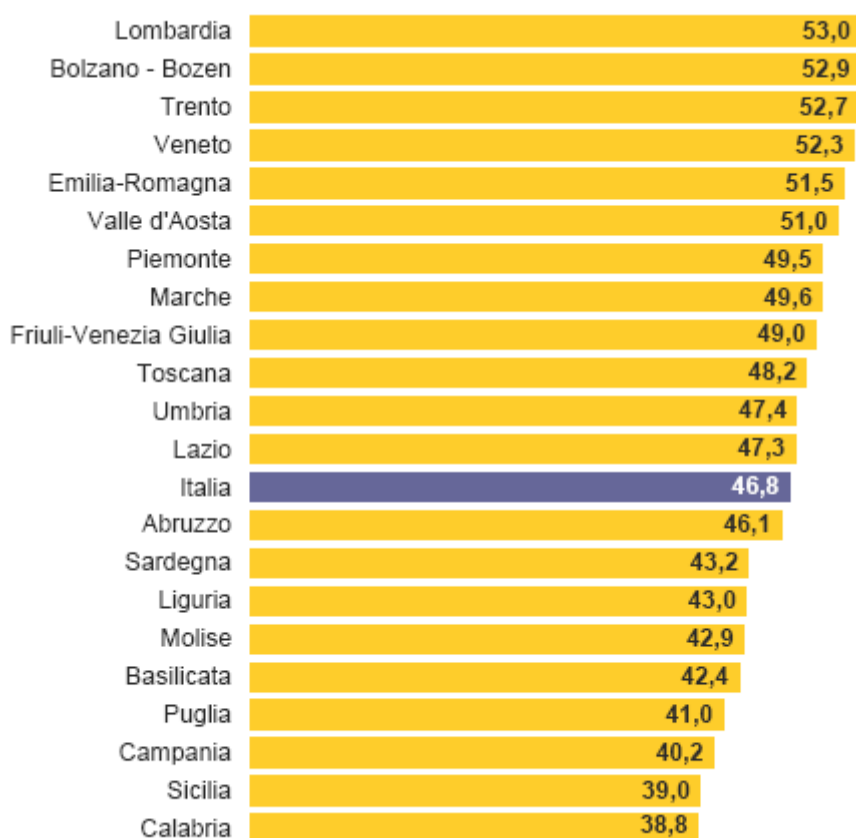
### I consorzi

Nell'ambito del trasporto su gomma, l'introduzione del regime concorsuale in luogo di quello concessorio ha spinto le diverse società esercenti ad aggregarsi al fine di partecipare alla gara per l'aggiudicazione del lotto stesso. Tali aggregazioni sono avvenute nella forma di ATI (Associazioni Temporanee di Imprese). Tuttavia, una volta aggiudicata la gara, per legge, tali ATI devono mutare la loro forma giuridica. Nello specifico si hanno tre possibilità: diventare società cooperative, società per azioni o società consortili a responsabilità limitata (Scarl). La forma scelta nella maggior parte dei casi è quella della Scarl poiché consente al nuovo soggetto di gestire il contratto dal punto di vista amministrativo e alle singole aziende, che hanno partecipato alla scarl, di esercire i servizi. Quindi, in caso di perdita di una delle società consorziate, le altre non sono chiamate a coprire i debiti delle società in perdita. Nel territorio di Milano, al contrario di quanto accaduto nel resto della regione Lombardia, si è creata una sola società consortile, Brianza Trasporti Scarl.

#### **5.3.2 Le prestazioni del TPL nell'area di Milano**

##### *L'area di Milano*

La Lombardia è la regione italiana in cui si registrano le punte più elevate di pendolari (53,0%) (ISTAT, 2001), e l'area di Milano è una delle principali arterie della mobilità nella regione lombarda.



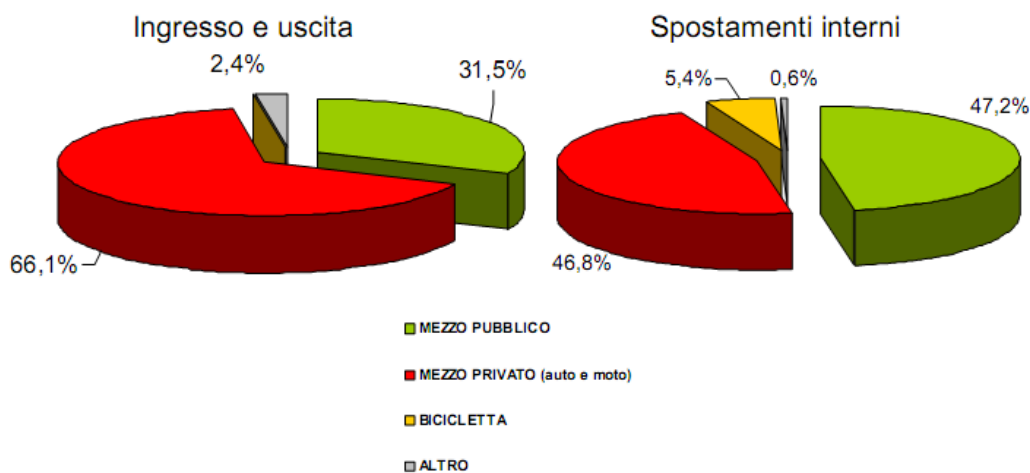
**Figura 10** – Il pendolarismo in Italia

Il numero di persone che ogni giorno si spostano nel territorio milanese è molto elevato. Considerando la sola area del comune di Milano (su cui si hanno a disposizione dati attendibili), si contano 4.757.000 spostamenti giornalieri di persone (Fonte: Comune di Milano, Piano della Mobilità 2006-2011), così ripartiti:

- 47% passaggi al confine (entrate + uscite);
- 53% spostamenti interni.

Come evidenziato dal grafico seguente una buona parte di questi spostamenti avviene attraverso mezzi pubblici.

## Ripartizione modale degli spostamenti di persone



**Figura 11** – Ripartizione modale degli spostamenti di persone

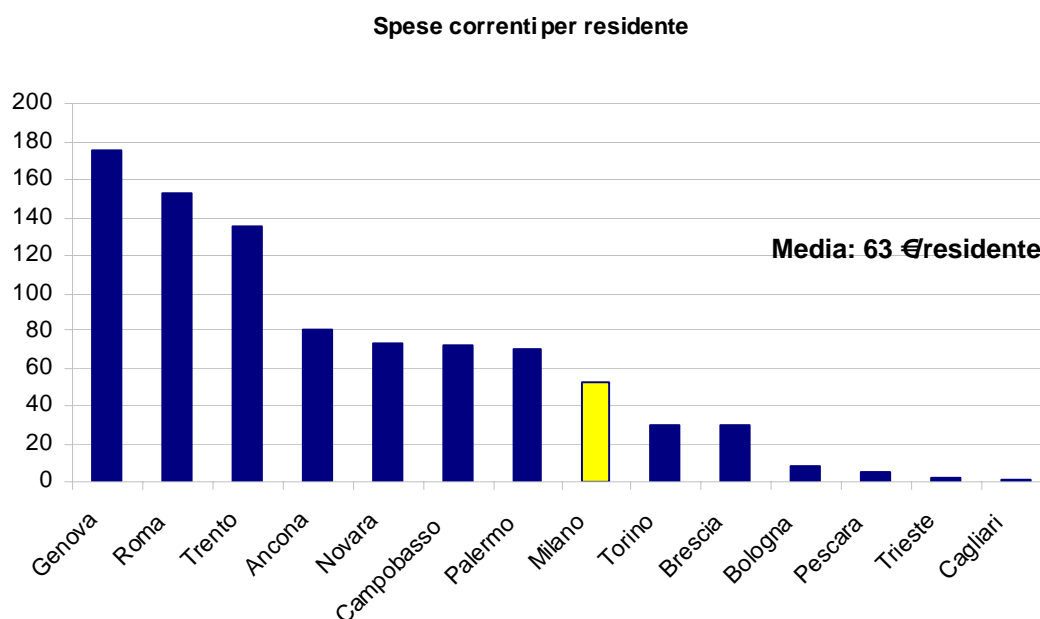
## Le prestazioni del TPL a Milano

Nel seguito vengono presentati alcuni dati relativi alle prestazioni del TPL nel Comune di Milano. In assenza di standard di riferimento riconosciuti, per favorire la comprensione delle prestazioni effettive del settore, si opera attraverso un processo di benchmarking con altri comuni italiani.

### *Efficienza*

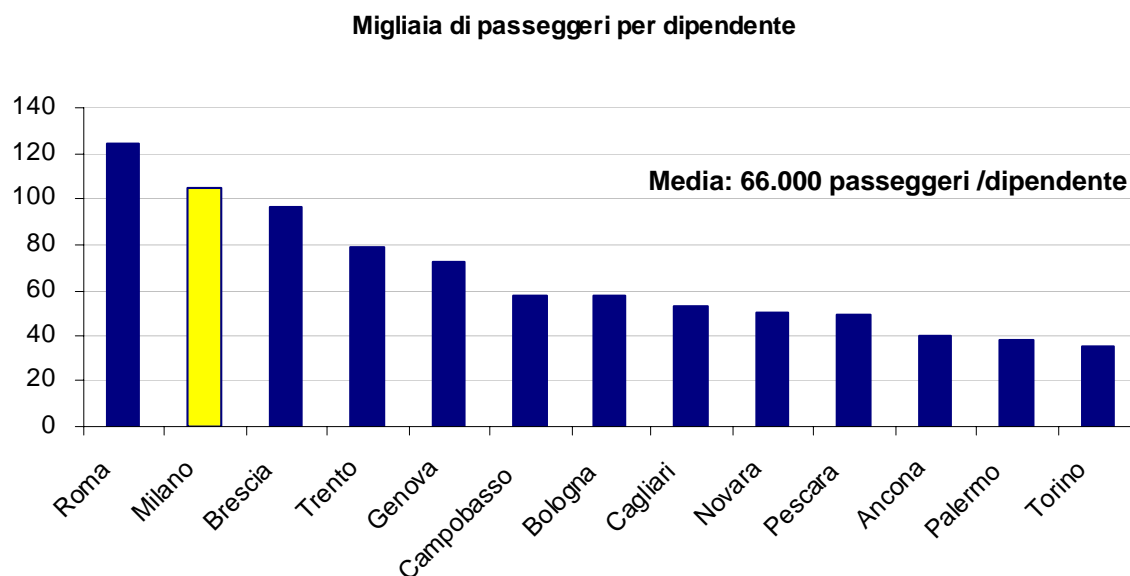
Figura 12 mostra i dati relativi alla spesa corrente per residente in alcuni comuni italiani. Come evidenziato dal grafico, nell'area di Milano si è rilevata una spesa corrente pari a 52 €/abitante inferiore alla media degli altri comuni analizzati (63 €/abitante).





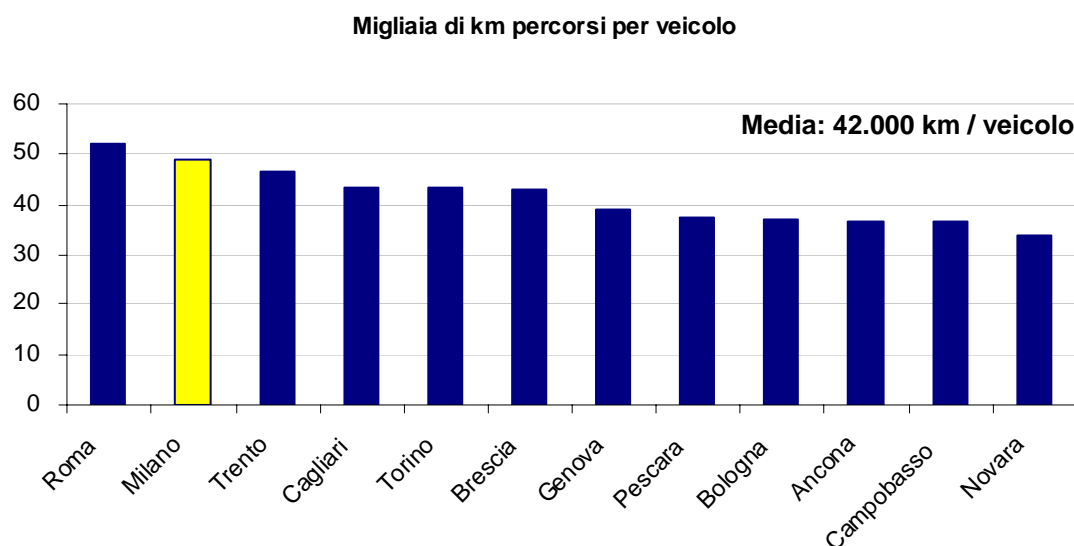
**Figura 12** – Efficienza economica (spesa corrente per residente) nel Comune di Milano

Figura 13 e Figura 14 riportano in ordine decrescente i comuni in funzione del livello di produttività. In entrambi i casi, Milano è risultato essere uno dei comuni più produttivi (con 105.000 passeggeri per dipendente e 49.000 km percorsi per veicolo). Tuttavia è bene precisare che tale posizionamento (come anche quello di Roma) è influenzato dal fatto di disporre un esteso servizio di metropolitana.



**Figura 13** – Produttività (passeggeri per dipendente) nel Comune di Milano





**Figura 14** – Produttività (mgl km per veicolo) nel Comune di Milano

### *Efficacia*

Per quanto riguarda l'efficacia, si sono analizzate tre prestazioni: offerta del servizio, accessibilità, climatizzazione.

La Figura 15 sintetizza l'offerta del TPL nell'area di Milano (i dati riportati si focalizzano esclusivamente sul territorio urbano).

Comuni	Km rete urbana TPL/km rete stradale urbana	N. di linee rete urbana ogni 100 km di rete stradale urbana	N. di linee rete urbana ogni 10.000 residenti
<b>Milano</b>	<b>46%</b>	<b>4,4</b>	<b>0,6</b>
Genova	95%	13,5	2,1
Bologna	71%	6,6	1,4
Brescia	51%	3,1	0,9
Trento	61%	3,5	1,7
Campobasso	52%	10,8	5,3
Roma	46%	7,2	1,3
Palermo	45%	nd	1,4
Pescara	43%	3,9	0,9
Torino	35%	3,2	1,2
Ancona	nd	13,1	3,9
Cagliari	nd	6,1	1,8
Novara	nd	6,8	0,9

**Figura 15** – Offerta di servizi di trasporto pubblico nel Comune di Milano

Tra i diversi indicatori in grado di rilevare l'estensione della rete del TPL, quello più significativo è il rapporto tra km di rete urbana TPL e km di strade urbane. Idealmente, un rapporto del 100% potrebbe indicare che tutte le strade della città sono percorse mezzi pubblici. Milano ha un indice di copertura del 46%, mentre la media dei comuni analizzati è del 55%, con un punta positiva del 95% per Genova e una negativa del 35% per Torino.

Per quanto riguarda le altre due dimensioni della qualità analizzata, (accessibilità e climatizzazione) si è evidenziato come Milano abbia delle prestazioni sostanzialmente buone: la percentuale di veicoli con pianale ribassato è pari al 93%, rispetto a un dato medio del 65%; la percentuale di carrozze climatizzate è il 62%, rispetto alla media del 59% negli altri casi analizzati.

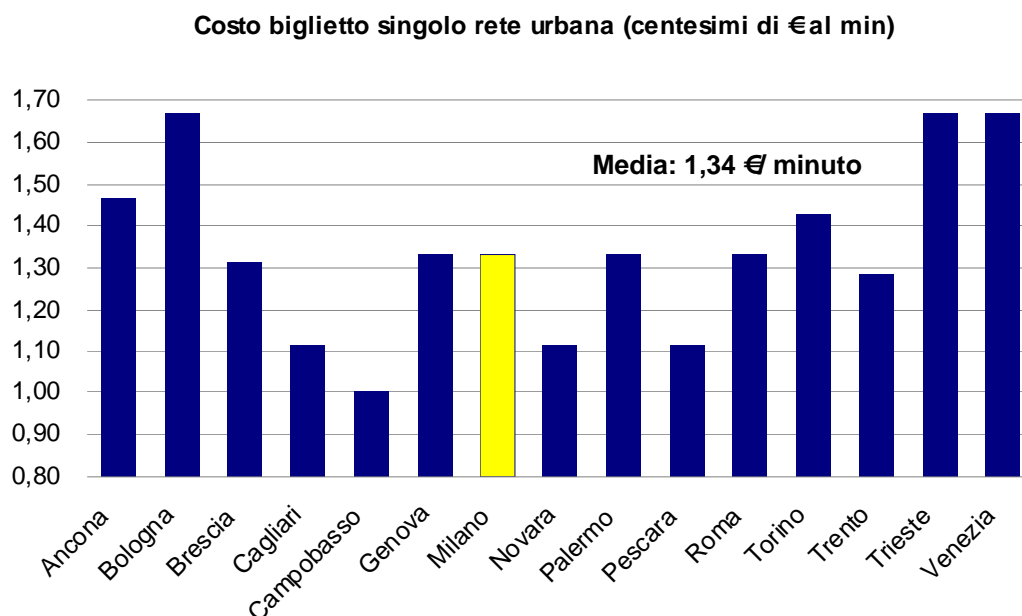
Comune	Percentuale di veicoli con pianale ribassato	Climatizzazione
<b>Milano</b>	<b>93%</b>	<b>62%</b>
Trento	100%	82%
Trieste	100%	100%
Venezia	72%	69%
Roma	69 %	79%
Torino	68%	79%
Palermo	65%	47%
Bologna	63%	63%
Genova	61%	40%
Novara	58%	53%
Brescia	58%	45%
Ancona	50%	79%
Campobasso	46%	19%
Pescara	38%	25%
Cagliari	35%	38%

**Figura 16** – Qualità del servizio nel Comune di Milano

### *Equità*

La Figura 17 riporta i dati relativi alle tariffe a carico dell'utente, che forniscono un'indicazione dell'equità del sistema. Nei casi presi in considerazione si sono riscontrate svariate tariffe a seconda del tipo di utenza e delle modalità di utilizzo dei servizi di trasporto pubblico. Al fine di agevolare un confronto sintetico, si è focalizzata l'attenzione su un'unica misura: il costo che un utente deve sostenere per usufruire del servizio base offerto dalla rete TPL, ossia il costo per un biglietto singolo. Per rendere la misura omogenea, il costo è stato standardizzato in base al numero di minuti di validità dalla prima convalida. Infatti, biglietti in apparenza più costosi possono risultare più convenienti se si considera il numero di minuti di validità. Pertanto, la misura considera il costo al minuto di un biglietto singolo (tratta urbana). Milano ha un costo

standard leggermente inferiore alla media nazionale (1,33 €/minuto rispetto alla media di 1,34€/minuto).



**Figura 17** – Equità del servizio nel Comune di Milano

### *Outcome*

La Figura 18 fornisce un quadro della domanda di servizi di trasporto pubblico nell'area del comune di Milano. Come illustrato in precedenza, questo indicatore può rappresentare una proxy dell'outcome in quanto fornisce un'indicazione di quanto i viaggiatori si muovano usando il TPL rispetto a altre forme di mobilità. Per una corretta lettura di questo indicatore è importante sottolineare che a Milano la popolazione che utilizza i servizi di trasporto è sensibilmente superiore ai soli residenti, visto che la metropoli lombarda riceve ogni giorno flussi importanti di lavoratori pendolari.

Comuni	Passeggeri totali su popolazione residente	Passeggeri totali su popolazione servita
<b>Milano</b>	<b>418</b>	<b>207</b>
Roma	517	521
Bologna	298	115
Genova	258	258
Cagliari	244	110
Brescia	219	133
Torino	213	54
Ancona	177	Nd
Trento	176	176
Pescara	147	76
Palermo	115	Nd
Novara	92	58
Campobasso	62	62

**Figura 18** – Domanda di servizi di trasporto pubblico nel Comune di Milano

### *Stato delle risorse*

Infine, la Figura 19 rappresenta il livello di spesa in conto capitale (i.e. investimenti) dei principali comuni italiani (i dati sono ordinati per livelli di spesa decrescente). Il comune di Milano si caratterizza per livelli di investimenti superiori alla media nazionale (138,8 €/abitante rispetto 70,5 €/abitante).

	<b>Investimenti totali</b>	<b>Investimenti per residente</b>
<b>Milano</b>	<b>180.383.320</b>	<b>138,80</b>
Roma	1.010.815.000	371,79
Torino	88.982.842	97,97
Bologna	28.689.999	77,07
Genova	2.715.262	4,44
Ancona	730.000	7,20
Pescara	577.527	4,70
Trieste	330.000	1,61
Novara	157.200	1,53
Brescia	57.635	0,30
Cagliari	-	-
Campobasso	-	-
Palermo	-	-
Trento	-	-

**Figura 19** – Stato delle risorse: ammontare degli investimenti

In Figura 20, infine, viene presentato un quadro riassuntivo nel quale, per tutte le prestazioni rilevate, il valore di Milano viene messo in relazione con il valore medio, il massimo e il minimo del campione analizzato.

<b>Schema di sintesi</b>	<b>MILANO</b>	<b>MEDIA</b>	<b>MAX</b>	<b>MIN</b>
<b>Efficienza</b>				
Spese correnti per TPL / n. residenti (€/ab)	<b>52,50</b>	63,38	175,52	0,96
Migliaia di passeggeri per dipendente	<b>105</b>	66	124	35
Migliaia di km percorsi per veicolo	<b>49</b>	42	52	34
<b>Efficacia</b>				
Km rete urbana TPL/km rete stradale urbana	<b>46%</b>	54%	95%	35%
N. di linee rete urbana ogni 100 km di rete stradale urbana	<b>4,4</b>	6,85	13,5	3,1
N. di linee rete urbana ogni 10.000 residenti	<b>0,6</b>	1,8	5,3	0,6
Percentuale di veicoli con pianale ribassato	<b>93%</b>	65%	100%	35%
Climatizzazione	<b>62%</b>	59%	100%	19%
<b>Equità</b>				
Costo biglietto singolo rete urbana (€/min)	<b>1,33</b>	1,34	1,67	1
<b>Outcome</b>				
Passeggeri totali su popolazione residente	<b>418</b>	225	517	62
Passeggeri totali su popolazione servita	<b>207</b>	160	521	54
<b>Stato delle risorse</b>				
Investimenti / n. residenti (€/ab)	<b>138,8</b>	70,54	371,79	0

**Figura 20** – Schema di sintesi

## **5.4 Coordinamento e integrazione nel sistema del TPL a Milano: le principali criticità e priorità di azione**

Nel paragrafo precedente si è evidenziato che il TPL a Milano è caratterizzato da prestazioni in generale superiori rispetto alla media nazionale; in nessuno degli indicatori analizzati, tuttavia, il sistema milanese è caratterizzato in assoluto dalle prestazioni migliori. Diverse sono naturalmente le aree su cui intervenire; visto l'obiettivo del lavoro, nel seguito, dopo aver evidenziato le principali criticità del sistema (1.4.1), ci si focalizza sugli interventi associabili alla cooperazione tra i diversi attori (1.4.2).

### ***5.4.1 Le criticità del TPL nell'area di Milano***

Al fine di identificare le principali criticità del TPL nell'area di Milano, si sono effettuate delle interviste con i principali attori del TPL: istituzioni, utenti, e gestori. Per quanto riguarda le istituzioni, si sono intervistati alcuni funzionari di Regione Lombardia; sul lato utente, è stata coinvolta l'Associazione dei Pendolari di Piacenza; infine, per quanto riguarda i gestori, sono stati intervistati i dirigenti di Movibus Srl, ATM Spa, Brianza Trasporti Scarl, AGI Spa e STIE Spa.

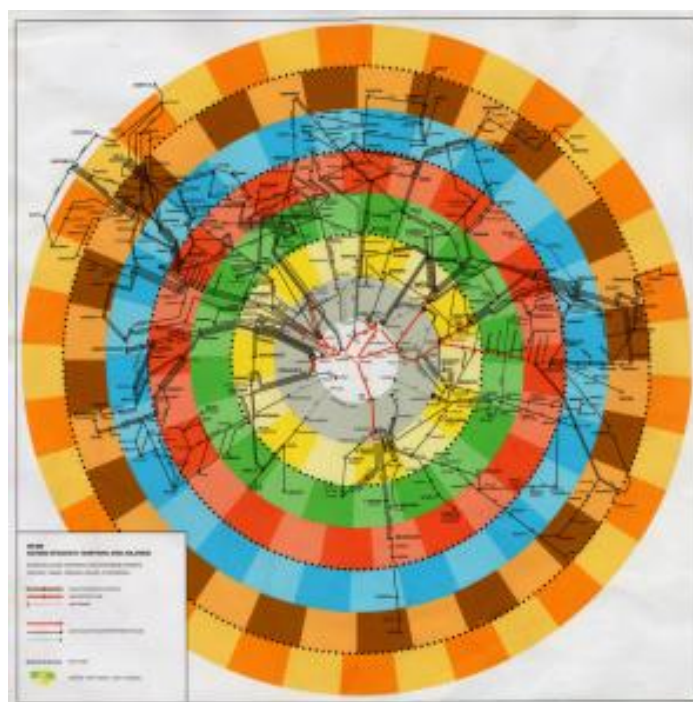
I problemi emersi sono sostanzialmente riconducibili alle seguenti tematiche:

1. Assenza di trasparenza nella gestione del sistema di tariffazione integrata;
2. Elevati costi di erogazione del servizio e di gestione del sistema;
3. Basso livello di soddisfazione dell'utenza;
4. Diffusione inadeguata di informazioni all'utenza;
5. Inefficace programmazione di esercizio;
6. Assenza di comunicazione tra inter-regionale.

#### *Assenza di trasparenza nella gestione del sistema di tariffazione integrata*

Un elemento centrale, e al tempo stesso particolarmente delicato, dell'attuale configurazione del TPL è il sistema di tariffazione integrata SITAM (Sistema Integrato Tariffario Area Milanese) gestito da ATM. Nel seguito viene prima descritto brevemente il funzionamento del SITAM e poi vengono illustrate le principali criticità rilevate dagli intervistati in merito alla gestione del sistema.

La logica alla base della tariffazione integrata, e quindi del SITAM, consiste essenzialmente nel consentire al viaggiatore di utilizzare un unico titolo di viaggio o abbonamento per gli spostamenti su tutte le linee interurbane ed urbane di Milano anche se gestite da soggetti diversi, purché aderenti al SITAM. I titoli di viaggio singoli e gli abbonamenti interurbani e cumulativi sono a tariffa progressiva, in funzione della distanza da percorrere. A tal fine, Milano è stata divisa in due corone, una interna ed una esterna alla linea filoviaria 90/91, mentre il territorio circostante la città è stato organizzato in corone circolari concentriche. Ogni corona, a sua volta, è divisa in più parti chiamate "semizone" (= ½ zona). Le tariffe sono definite in base al numero di semizone da attraversare per raggiungere la destinazione.



**Figura 21** - Suddivisione del territorio di Milano per definire le fasce tariffarie

Il responsabile della gestione del SITAM è attualmente ATM, che funge da perno dell'intero sistema. ATM ha, infatti, il compito di riconoscere agli altri gestori i corrispettivi relativi agli utenti che usufruiscono del servizio integrato.

Ad oggi, tuttavia, il riconoscimento dei corrispettivi viene effettuato sulla base di rilevazioni saltuarie, eseguite su un numero molto limitato di giorni all'anno (normalmente quattro). L'obiettivo di tali rivelazioni è di verificare il numero di utenti che usufruiscono del servizio di trasporto su gomma, erogato da gestori diversi da ATM, sfruttando la tariffazione integrata. Sulla base di tali dati, vengono stimati i flussi di utenti su tutto l'esercizio.

Questo approccio è risultato particolarmente critico per i gestori del trasporto su gomma per due ragioni principali:



- ATM ricopre allo stesso tempo la duplice posizione di gestore del sistema e vettore di trasporto, con il rischio di comportamenti opportunistici: agli occhi degli altri vettori ATM non è in grado di fornire la garanzia di equità nella gestione del sistema;
- ATM, grazie al sistema di bigliettazione elettronica, è anche il depositario di una gran mole di informazioni relative ai flussi di pendolari e viaggiatori, su tutta l'area milanese. Tali informazioni, a detta dei gestori del trasporto su gomma, potrebbero essere utilizzate per determinare in modo molto più preciso i corrispettivi relativi ai passeggeri che fruiscono del servizio integrato. Tuttavia, ATM, almeno fino ad oggi, non ha mai messo a disposizione degli altri soggetti tali informazioni.

#### *Elevati costi di erogazione del servizio e di gestione del sistema*

Un secondo tema emerso dalle interviste è la consistente entità dei costi relativi al sistema del TPL, in particolare in relazione a:

- l'erogazione del servizio;
- la gestione del sistema.

Uno dei pilastri alla base della riforma del TPL è stato il decentramento delle responsabilità finanziarie a livello locale e l'introduzione delle gare per l'affidamento del servizio al fine di aumentare il livello di efficienza dell'intero sistema. Fino ad oggi, attraverso questi meccanismi, è stato possibile ottenere una parziale riduzione dei costi di erogazione del servizio. In particolare, in Lombardia si è assistito a qualche tentativo di aggregazione tra i diversi gestori (in particolare del trasporto su gomma) in corrispondenza della prima tornata di gare, che ha consentito una parziale razionalizzazione dei costi. Tuttavia i margini di miglioramento sono ancora rilevanti, perché esistono ancora numerosi vettori di dimensioni ridotte, caratterizzati da costi di erogazione del servizio necessariamente superiori rispetto ai grandi attori che possono sfruttare significative economie di scala. Il patto per il TPL spinge di fatto nella direzione di una maggiore concentrazione, al fine di consentire lo sfruttamento di tali economie di scala. Quindi ci si aspetta che nel lungo termine i costi di erogazione del servizio tendano a ridursi.

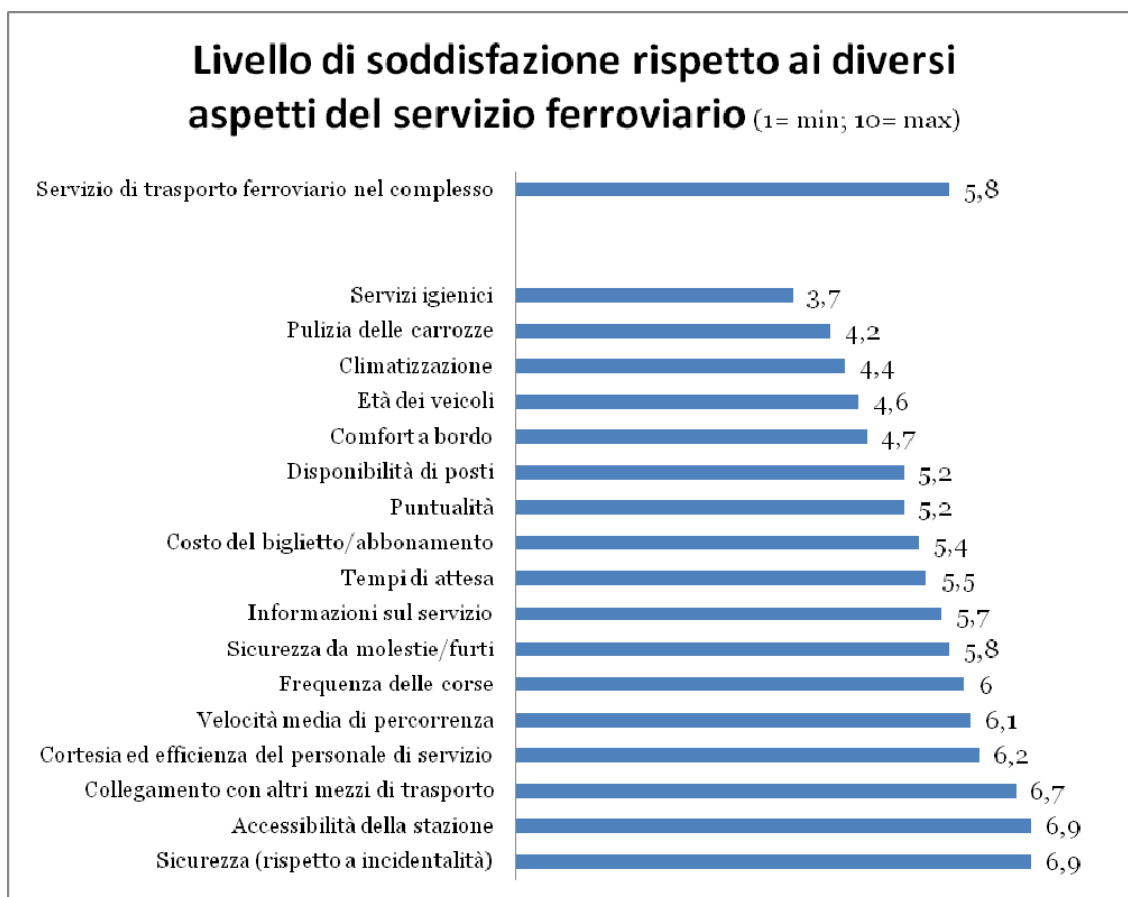
La stessa cosa non è vera in relazione ai costi di gestione del sistema. Infatti, più parti hanno sottolineato come la configurazione istituzionale prevista dal patto per il TPL, basata sulla creazione di sette Agenzie (una per ciascun bacino territoriale), rischi di causare un incremento dei costi complessivi.

#### *Basso livello di soddisfazione dell'utenza*

Uno dei fattori che storicamente ha avuto un peso maggiore in relazione ai processi di riforma del TPL è il miglioramento dell'efficacia e della qualità del servizio offerto. Anche il recente patto

per il TPL, firmato nel 2008 in Regione Lombardia, è stato presentato anche come una risposta alle richieste dei pendolari per il miglioramento della qualità del TPL.

Tuttavia, ad oggi, la situazione non sembra essere cambiata in modo radicale e restano frequenti le denunce di malcontento da parte degli utenti. I principali fattori alla base dell'insoddisfazione dell'utenza possono essere ricondotti ai ritardi, ai malfunzionamenti, alla scarsa pulizia delle vetture, all'obsolescenza di vetture e treni, e all'assenza di un adeguato sistema di climatizzazione (Fonte: Corriere della Sera, 15.06.2009).



**Figura 22** - Livello di soddisfazione dei pendolari italiani (Fonte: Censis, 2007)

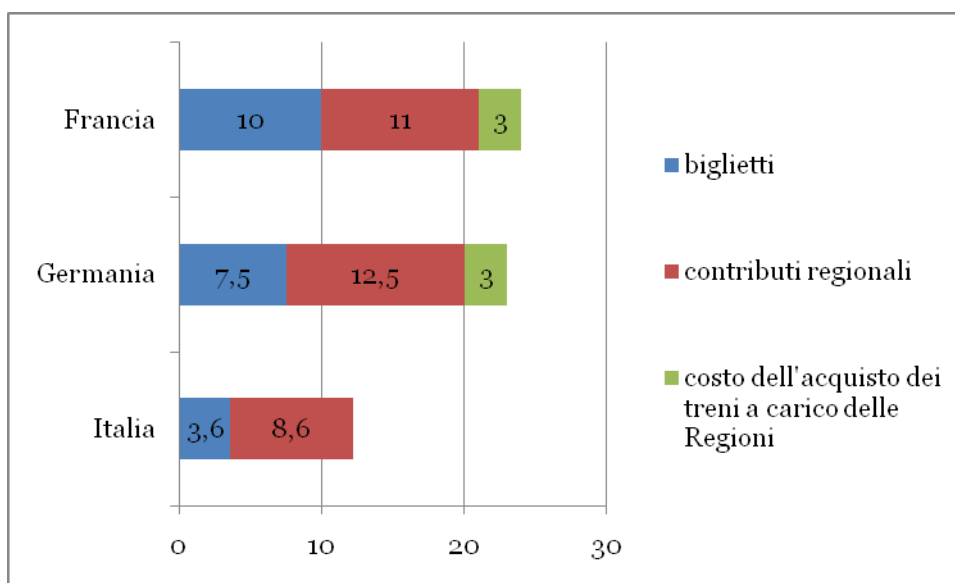
La situazione dei pendolari lombardi non si discosta da quella dei pendolari italiani. Un'indagine condotta dal Censis nel 2007 sui disagi dei pendolari italiani (vedi fig. 22) conferma le problematiche sopra citate. Il campione di 2.000 pendolari che ha partecipato all'analisi ha espresso una maggiore insoddisfazione per quanto riguarda i servizi igienici, la pulizia e la climatizzazione.

A fronte di questa situazione, i vertici dei grandi vettori hanno evidenziato dei problemi strutturali connessi alla mancanza di risorse finanziarie per garantire l'efficacia del servizio e a scelte che vengono prese a livello regionale. Moretti (amministratore delegato di Ferrovie dello Stato) ha sottolineato il ruolo di due aspetti principali tra le cause della situazione corrente (intervista rilasciata al quotidiano "La Stampa" in data 20.10.2009):

- le Regioni sono responsabili di tutte le decisioni strategiche relative al TPL: orari fermate e tariffe sono definite a livello regionale, dove si stabilisce anche quanto fare pagare agli utenti e quanto finanziare attraverso la fiscalità generale, di conseguenza i gestori del TPL non hanno molte leve a disposizione per migliorare la qualità del servizio offerto;

*“O c’è qualcuno – le Regioni- che compra il servizio per fare andare più treni in quei picchi orari, oppure dovrò dare una risposta media”. Le conseguenze sono evidenti: treni sovraffollati dopo poche fermate, durata media della fermata che aumenta per far salire e scendere più passeggeri e ritardi in crescita. (La Stampa, 20.10.2009)*

- il sistema italiano si caratterizza per una mancanza strutturale di risorse finanziarie, in quanto garantisce un’entrata per passeggero Km tra le più basse in Europa. Quindi, gli introiti derivanti dai titoli di viaggio e dalle Regioni non sono sufficienti per una adeguata gestione del servizio (si veda grafico successivo). Il livello degli incassi consente di erogare il servizio, ma non di rinnovare il materiale rotabile che quindi risulta spesso obsoleto.



**Figura 23** – Centesimi di euro per passeggero per km (SNCF per Francia, DB per Germania e FS per Italia)

#### *Diffusione inadeguata di informazioni all'utenza*

Le interviste e le analisi condotte hanno anche evidenziato carenze significative nell'informazione diretta all'utenza, in particolare sul tipo di servizio erogato dei diversi gestori e sulle relative tariffe: spesso l'utente non conosce esattamente il servizio a cui ha diritto in forza dell'acquisto di un titolo di viaggio (cfr. box successivo).

### **Il caso: la regolamentazione sulla gestione del passante.**

Le linee S del passante ferroviario sono gestite da ATM, Trenitalia e Ferrovie Nord (cfr.par. 1.3.1). Questa frammentazione del servizio genera confusione, sia all'utente, che a fronte del titolo di viaggio non sa a quali servizi può accedere, ma anche al personale di servizio, che fornisce informazioni contrastanti. Il problema in oggetto riguarda la tipologia di servizi a cui l'utente ha diritto con un titolo di viaggio singolo.

Sul sito delle Ferrovie Nord non si trova alcun riferimento esplicito alla tariffazione del passante, all'interno della sezione "Integrazione-Biglietti". Solamente nella sezione "Integrazione-Abbonamento" è esplicitata la possibilità di usufruire dei servizi del passante. ATM, al contrario, specifica i tratti di validità del titolo di viaggio singolo. Sul sito si legge:

*"Biglietto ordinario cumulativo. Questi documenti di viaggio ti permettono di spostarti tra Milano e le località dell'hinterland, utilizzando la rete urbana e interurbana ATM, le linee interurbane integrate nel SITAM, i tratti urbani di Trenitalia, di LeNORD e sul Passante Ferroviario."*

Pertanto, facendo riferimento ad ATM si può utilizzare il biglietto singolo per il passante. Non chiara, invece, la situazione sul lato Ferrovie Nord. La poca trasparenza nella definizione della validità delle tariffe genera poi confusione tra gli utenti, a titolo esemplificativo si riporta uno stralcio da uno dei numerosi forum riservato ai pendolari:

*" Con un biglietto ordinario cumulativo (escludendo, quindi, qualsiasi forma di abbonamento) è possibile viaggiare sul Passante ferroviario in area extraurbana, compatibilmente con la tariffa acquistata (sistema a zone)? Ad esempio, è possibile iniziare un viaggio dalla Stazione di Vanzago ed arrivare alla Stazione MI Repubblica sfruttando la tariffa (U+) 2 1/2 zone? Stando al sito web ATM, il biglietto è valido sui tratti urbani di Trenitalia e delle Ferrovie Nord e sul Passante ferroviario (si esclude, dunque, la limitazione ai tratti urbani per il Passante). Stando, invece, a quanto detto da un controllore TI e da un impiegato della biglietteria di Rho, è necessario almeno un abbonamento cumulativo che preveda tariffazione ad area e non a zone." (Fonte: forum Milano Trasporti)*

Un secondo aspetto critico riguarda la pianificazione del viaggio da parte degli utenti: le informazioni necessarie per la definizione del percorso e la scelta degli orari sono spesso riportate separatamente sui siti dei diversi gestori.

Regione Lombardia ha effettuato un tentativo di integrare le informazioni relative ai diversi gestori di trasporto tramite un portale web. Il sito permette di fare delle interrogazioni circa le modalità di trasporto tra due nodi della regione, con i relativi vettori ed orari a prescindere dal gestore di una determinata tratta. La struttura del sito è molto semplice. Si seleziona:


- ✓ stazione di partenza;
- ✓ destinazione;




✓ data e ora;

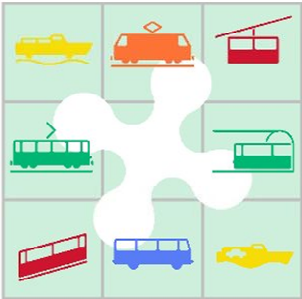
e il sistema fornisce in output i mezzi che collegano le due località con i relativi orari. In molti casi il sistema funziona correttamente, tuttavia è evidentemente migliorabile in quanto:

- ✓ gli orari non vengono aggiornati sempre (per cui l'utente è rimandato ai siti dei diversi gestori per una verifica della correttezza dell'orario, si veda panel 1 di Figura 24);
- ✓ il sistema non riconosce tutte le destinazioni, ad esempio non riconosce Milano Bovisa o Villapizzone (si veda panel 2 e 3 di Figura 24).

**RegioneLombardia**  
*Infrastrutture e Mobilità*



[Home Page](#)  
[Collegamento tra le principali località della Lombardia \(comuni e frazioni\)](#)  
[Visualizza tutti gli orari](#)  
[Orario servizi di trasporto Navigazione Laghi](#)  
[Aiuto per la consultazione](#)  
[Credits](#)



**validità orari Trenitalia e LE NORD dal 14/06/2009 al 12/12/2009**  
**validità orari BUS: dal 14/09/2009 al 12/06/2010**

Il sito è in corso di aggiornamento per l'entrata in vigore degli orari INVERNALI. Poiché alcuni esercenti non hanno ancora trasmesso i nuovi orari, si consiglia di verificare presso le Aziende l'effettuazione del servizio, in modo particolare per quanto riguarda le linee ATM.

**Selezionare il tipo di consultazione:**

- ◆ [Collegamento tra le principali località della Lombardia \(comuni e frazioni\)](#)
- ◆ [Visualizza tutti gli orari](#)
- ◆ [Orario servizi di trasporto Navigazione Laghi](#)
- ◆ [Aiuto per la consultazione](#)

Ultimo aggiornamento : 22 settembre 2009

**RegioneLombardia**  
*Infrastrutture e Mobilità*



[Home Page](#)  
[Collegamento tra le principali località della Lombardia \(comuni e frazioni\)](#)  
[Visualizza tutti gli orari](#)  
[Orario servizi di trasporto Navigazione Laghi](#)  
[Aiuto per la consultazione](#)  
[Credits](#)

**Sono gestite solo località della Regione Lombardia**

Località di partenza:  Seleziona anche fermata

Località di destinazione:  Seleziona anche fermata

Giorno del viaggio:

Giorno della settimana:

Fascia oraria:

Tipo di ordinamento: ☒ Cronologico  
☐ Tempo percorrenza  
☐ Numero cambi

Mezzi di trasporto utilizzati:  
☒ Treno   
☒ Navig. Laghi   
☒ Autobus   
☒ Altri 

[Home Page](#)

[Collegamento  
tra le  
principali  
località della  
Lombardia  
\(comuni e  
frazioni\)](#)

[Visualizza  
tutti gli orari](#)

[Orario servizi  
di trasporto  
Navigazione  
Laghi](#)

[Aiuto per la  
consultazione](#)

[Credits](#)

## La località di destinazione non è valida

**Figura 24** – Malfunzionamenti del sistema informativo integrato

Infine, un ultimo aspetto critico è connesso alla gestione delle informazioni relative a guasti ed emergenze. Ad oggi, infatti, nel caso un operatore riscontri dei problemi sulla propria linea, non è tenuto a dare alcuna comunicazione agli altri gestori, ma solo agli utenti della linea interessata. Il risultato è che gli utenti di altre linee / gestori non possono essere avvertiti per tempo di un probabile disservizio. Un esempio paradigmatico è il caso dei guasti che interessano la linea metropolitana. Ad oggi, se si verifica un guasto che riguarda la linea metropolitana, vengono avvertiti solo gli utenti che si trovano nelle stazioni della metro. Al contrario, nessuna informazione viene passata ai gestori di altri mezzi di trasporto come treni, passante ferroviario e autobus, di fatto non mettendo gli utenti nella condizione di ripianificare preventivamente il percorso.

### *Inefficace programmazione di esercizio*

La pianificazione integrata di orari e linee richiede, almeno in linea teorica, di definire gli orari in modo tale da garantire l'interscambio tra mezzi di trasporto diversi e tra linee appartenenti a gestori differenti. Inoltre, a fronte di variazioni del contesto, può essere necessario fare fronte a eventi contingenti (e.g. fiere, manifestazioni sportive...) o a modifiche strutturali delle condizioni di contesto.

Tuttavia, le interviste condotte hanno evidenziato come entrambi questi aspetti siano critici.

In primo luogo, le diverse imprese che gestiscono il servizio tendono a non comunicare tra loro e sono spesso animate da una certa mancanza di fiducia reciproca. A titolo esemplificativo, si riporta il contributo di uno degli intervistati, che ha sottolineato in modo netto le problematiche incontrate in fase di pianificazione degli orari di una linea oggetto di interscambio con un altro vettore, evidenziando:

- l'assenza di collaborazione da parte degli altri gestori nella definizione degli orari anche a fronte di richieste puntuali (le informazioni necessarie per la pianificazione sono state recuperate tramite internet);
- il fatto che dopo poche settimane dall'entrata in vigore del nuovo orario, vi è stato un ulteriore cambiamento di orari da parte di uno dei soggetti coinvolti senza alcuna comunicazione agli altri attori della rete, di fatto vanificando gli sforzi compiuti inizialmente per coordinare gli orari.

In secondo luogo, ad oggi non è possibile modificare il contratto di servizio nel tempo, una volta che è stata effettuata la gara. Infatti, il contratto di servizio prevede che quanto definito nel capitolato di gara non possa essere modificato per l'intera durata del contratto di servizio. Tuttavia, a fronte di cambiamenti del contesto, questo vincolo si può tradurre in un eccessivo affollamento di alcune linee e in un sotto-utilizzo cronico di altre. A titolo esemplificativo, si riporta il caso della chiusura del sito produttivo di Alfa Romeo di Rescalda, che si è tradotta nella drastica riduzione della domanda di servizio sulla tratta. L'impossibilità di modificare l'offerta del servizio, anche a fronte di questo evento, ha vincolato il gestore a non modificare il percorso della linea, e a non sopprimere alcuna corsa, anche a fronte di una palese diseconomicità di gestione. Una situazione simile si riscontra anche in relazione ad alcune tratte effettuate in giorni festivi oppure in orari di morbida. Tali corse non possono essere eliminate né sostituite con servizi alternativi a causa della rigidità del meccanismo di gara.

#### *Assenza di comunicazione inter-regionale*

Un'ultima criticità riguarda la gestione dei rapporti e delle decisioni tra le diverse regioni, con particolare riferimento al trasporto su ferro. Le tratte ferroviarie interregionali richiederebbero, infatti, una pianificazione e gestione congiunta da parte delle regioni interessate, ma questo ad oggi non avviene.

*“E’ necessario ragionare in termini di rete, non in termini di competenza territoriale. Il fatto che l’area metropolitana di Milano non è circoscritta interamente all’interno della Regione Lombardia, ma tocca anche altre regioni, dovrebbe spingere le regioni a cooperare tra loro e ragionare in ottica di rete. Ma questo non accade”* (Avv. Fantigrossi, legale dell’Associazione pendolari Piacenza).

A titolo esemplificativo si riportano le vicende che hanno recentemente interessato le tratte Piacenza – Milano e Novara – Milano.

#### **Il caso: I pendolari di Piacenza**

L’Associazione Pendolari di Piacenza ha più volte avanzato la richiesta di maggiori fermate sulla



tratta Piacenza – Milano, tuttavia tali richieste sono sempre cadute nel vuoto a causa della presa di posizione della Regione Emilia-Romagna, che, al contrario, ritiene necessario evitare un allungamento dei tempi di percorrenza per i viaggiatori del resto della regione.

Il problema risiede nel fatto che l'attuale contratto di servizio tra la Regione Emilia-Romagna e il Consorzio Trasporti Integrati (di cui fa parte Trenitalia) non prevede l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria ad Alta Velocità. Il risultato di questa situazione è che mentre un treno AV Bologna-Milano ha dei tempi di percorrenza di 1.05h (210 km), una tratta molto più breve, come San Zenone al Lambro Milano ha dei tempi di percorrenza di 1.06h (25 km).

Secondo l'Associazione Pendolari di Piacenza il nodo di Piacenza si presterebbe ad assicurare l'utilizzo dell'AV al servizio di una pluralità di aree e zone (direttrici Torino - Bologna, Genova - Bologna etc) oltre a quella attualmente servita (Milano –Bologna - Roma).

### **Il caso: i pendolari di Rho**

Lo scorso 14 Giugno Trenitalia ha deciso di sopprimere la fermata di Rho dei treni interregionali della linea Milano-Torino, spostandola presso la nuova stazione di Rho Fiera. Questa decisione è stata presa dalla Regione Piemonte, senza alcun coinvolgimento di Regione Lombardia, nonostante la decisione andasse a impattare sui pendolari di Rho. Lo spostamento della fermata è infatti risultato nella soppressione di 30 treni di passaggio a Rho, e ha causato un picco di affollamento dei treni del passante S proveniente da Varese e Novara.

I gruppi di protesta spiegano la decisione di Trenitalia in questo modo:

*“Sembra che la decisione di sopprimere la fermata di Rho dipenda dalla considerazione che la nuova fermata di Fiera dia accesso alla linea 1 della metropolitana e che fosse incompatibile la presenza di entrambe le fermate in quanto si creerebbero dei tempi di percorrenza troppo lunghi e ritardi. In particolare si accumulerebbe ritardo a Rho perché la banchina sarebbe troppo stretta”*

Le proteste dei pendolari per riattivare la fermata di Rho centro si sono manifestate in diverso modo: sciopero dei biglietti e degli abbonamenti da parte dei pendolari, lettera, invio di una lettera firmata da oltre 4000 pendolari all'Assessore ai Trasporti della Regione Lombardia, Cattaneo, come forma di contestazione per la soppressione della stazione.



### 5.4.2 *L'integrazione come leva per il miglioramento del TPL nell'area di Milano*

I problemi discussi nella sezione precedente presentano un diverso livello di complessità e possono essere risolti tramite l'implementazione di azioni correttive a diversi livelli di governo. In questa sede ci si vuole focalizzare in modo particolare sulle problematiche che possono essere affrontate in modo efficace sfruttando le leve di integrazione, quindi con l'introduzione di adeguate forme di coordinamento tra gli attori del TPL in Lombardia.

Criticità riscontrata	Possibilità di agire tramite forme di coordinamento / integrazione
Assenza di trasparenza nella gestione del sistema di tariffazione integrato	<b>BASSA</b> , la modifica dell'assetto istituzionale richiede interventi di tipo normativo e tempi di attuazione mediamente lunghi
Elevati costi di erogazione del servizio e di gestione del sistema	<b>BASSA</b> , il conseguimento di una maggiore efficienza nella gestione del servizio è legato in larga misura allo sfruttamento di economie di scala
Basso livello di soddisfazione dell'utenza	<b>MEDIA</b> , per agire sull'efficacia del sistema i meccanismi di integrazione sono solo alcuni degli strumenti a disposizione
Diffusione inadeguata di informazioni all'utenza	<b>ALTA</b> , la creazione di opportuni meccanismi di coordinamento può garantire un'adeguata integrazione informativa e migliorare la qualità delle informazioni dirette all'utenza
Inefficace programmazione di esercizio	<b>ALTA</b> , la creazione di opportuni meccanismi di coordinamento può supportare i gestori nella programmazione di esercizio sia in termini statici, sia in termini dinamici
Assenza di comunicazione inter-regionale	<b>BASSA</b> , l'introduzione di meccanismi di integrazione sovra regionale richiede il coinvolgimento di altri livelli di governo (altre regioni, governo centrale)

**Figura 25** – Priorità di azione

In quest'ottica, nel capitolo successivo verranno sviluppati due progetti: il primo relativo alla gestione dinamica delle gare, il secondo relativo all'infomobilità, in cui viene proposto lo sviluppo di meccanismi di integrazione e coordinamento tra gli attori del TPL.

## 5.5 Riferimenti bibliografici

- Azzone G. (2008). Controllo di Gestione nelle Amministrazioni Pubbliche. Etas.
- Azzone G. (2006). Sistemi di Controllo di Gestione. Etas.
- Censis (2007) . “Indagine sul fenomeno del pendolarismo: gli scenari e le strategie”. Roma, 27 Novembre 2007. Disponibile online: <http://www.scribd.com/doc/12413542/Rapporto-Pendolari-08>
- Comune di Milano, “Strategia per una Mobilità Sostenibile a Milano 2006-2011”. Disponibile online: <http://www.uil.it/aree-urbane/milano-piano-mob0611.pdf>
- Corriere della Sera, 15.06.2009 Disponibile online:  
<http://www.partitodemocratico.it/allegatidef/santucci81595.pdf>
- Cunningham, L.F., Young, C.E., Kroeter, E.J. (1995). Developing a customer focus in the statewide transportation planning process. Transportation Research Record. 1499: 62–69.
- Eboli, L., Mazzulla, G. (2007). Service Quality Attributes Affecting Customer Satisfaction for Bus Transit. Journal of Public Transportation. 10, 3: 21-34
- Ieda, Hitoshi, Yoichi Kanayama, Masafumi Ota, Takashi Yamazaki, Toshiyuki Okamura. (2000). How can the quality of rail services in Tokyo be further improved? Transport Policy 8: 97–106.
- ISTAT (2001). 14° Censimento generale della Popolazione e delle Abitazioni. www.istat.it
- Forum Milano Trasporti (<http://forum.milanotrasporti.org> )
- Fu, L., Xin, Y. (2007). A New Performance Index for Evaluating Transit Quality of Service. Journal of Public Transportation. 10, 3: 47-69
- Lind, J., Thrane, S. (2005). Network Accounting. 115-139. In Accounting in Scandinavia: The Northern Lights. Copenhagen.
- Lyons, G., Harman, R. (2002). The UK public transport industry and provision of multi-modal traveller information. International Journal of Transport Management. 1: 1–13
- Nijkamp, P., van Geenhuizen, M. (1997). European transport: challenges and opportunities for future research and policies Journal of Transport Geography. 5, 1: 4-11
- Nilsson, U. (2005). Suppliers’ costing system for supporting supply chain management and interorganizational cost management. EAA Congress, Gutenberg.
- Regione Lombardia, Postorino O. Trasporto Pubblico Locale in Lombardia. Disponibile online: [www.ispionline.it/it/documents/presentazione\\_postorino.ppt](http://www.ispionline.it/it/documents/presentazione_postorino.ppt)
- Van Egmond, P., Nijkamp, P., Vindigni, C. (2001). A comparative analysis of the performance of urban public transport systems in Europe. Serie research memoranda



## **5.6 Riferimenti normativi**

Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, 29 Gennaio 2002

D. lgs. 422/1997

D.lgs. 400/99

Legge 549/1995

Legge Regionale n.22/1998

Legge Regionale n.1/2000

Patto per il Trasporto Pubblico Locale (novembre 2008)

